Curso de Graduação em Relações Internacionais

# FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA SUL- AMERICANA:

Limites entre Brasil e Venezuela que impediriam a operacionalização da UNASUL

Belo Horizonte

2013

**FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA SUL- AMERICANA:**

Limites entre Brasil e Venezuela que impediriam a operacionalização da UNASUL

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Belo Horizonte
2013

**FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA SUL- AMERICANA: Limites entre Brasil e Venezuela que impediriam a operacionalização da UNASUL**

Monografia apresentada ao Curso de Relações Internacionais como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

________________________________________

________________________________________

________________________________________

Belo Horizonte, 07 de junho de 2013.

*Dedico essa monografia a minha amada pátria, que me proporcionou a honra de ser chamada brasileira.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado vida e saúde, e por ter estado ao meu lado todos os dias.

A toda a minha família, em especial a minha mãe, Maria da Glória, que de maneira incondicional, me apoiou durante a elaboração desse texto; obrigada por cada palavra de incentivo, motivação e carinho. Sem vocês, nada disso seria possível.

Aos melhores amigos da face da terra que, modéstia a parte, são os meus! Aline Rates, Amanda Ferreira, Amanda Priscila, Ana Carolina Santos, Becky Bessa, Bruno Pena, Danielle Ambrósio, Fernando Mourad, Flávia Cortez, Gabriel Cota, Geasy Gontijo, Guilherme Candeloro, Ingrid Diniz, Jessé Oliveira, Karla Reis, Marina Gonçalves, Pamela Louback, Pedro Pereira, Pedro Prates, Quezia Genaro, Rafael Freitas, Simone Ferraz, Thaís Infanzon, Thatiane Caldeira, Yáskara Amaral e Yujui Ishii, obrigada pelos momentos ímpares de debates, discussões e de muita descontração vividos com vocês! A presença de vocês na minha vida faz com que tudo se torne mais fácil de ser feito, amo muito vocês!

A vocês que sempre acreditaram em mim, mesmo quando eu mesmo duvidada: Célia Rocha, Cleide-Mar Gonçalves, Jânia Almeida, Joana Lopes, Manoel Chaves, Marinete Padilha, Regina Coeli, Rosália Lopes e Zenilda Viana.

Ao Ministério da Defesa por ter me proporcionado experiências extraordinárias durante o VIII Congresso Acadêmico de Defesa Nacional e VI Curso de Extensão em Defesa Nacional. A minha participação nesses projetos articuladores entre o Ministério da Defesa e a comunidade acadêmica foi decisiva para a escolha do meu objeto de análise, sinto-me honrada por ter feito parte dessas iniciativas.

Enfim, agradeço a todos que contribuíram direta ou indiretamente para a realização desse trabalho. A todos vocês, meus sinceros agradecimentos.

*Uma Nação que confia em seus direitos em vez de confiar em seus soldados, engana-se a si mesma e prepara a sua própria queda.*

Rui Barbosa

## RESUMO

Esta monografia abordou a possibilidade da formação de uma comunidade de segurança sul-americana no âmbito institucional da Unasul e teve como objetivo analisar de maneira crítica os pontos discrepantes entre Brasil e Venezuela que impediriam a formação dessa comunidade de segurança. A metodologia qualitativa utilizada admitiu uma vasta pesquisa bibliográfica na busca por referenciais teóricos relacionados ao campo de estudo construtivista das Relações Internacionais. A coleta de dados foi feita por meio de informações secundárias que continham dados referentes à Unasul - Tratado Constitutivo, objetivos da organização, órgãos normativos, delegação de competências, entre outros - e aos seus respectivos membros - aparato militar dos países, dinâmicas internas de segurança, diretrizes políticas, contexto histórico e cultural -, onde foi destacada a participação do Brasil e da Venezuela na promoção da integração regional. O estudo aponta uma série de fatores econômicos, políticos e culturais que impediriam a formação de uma comunidade de segurança na América do Sul e, paralelamente, a operacionalização da Unasul enquanto principal dispositivo de integração no campo securitário.

Palavras-chave: comunidade de segurança. Unasul. Brasil. Venezuela.

# ABSTRACT

This dissertation discussed the possibility of forming a security community in South America at the institutional framework of UNASUR and aimed to analyze critically the discrepant points between Brazil and Venezuela that impeded the formation of this security community. The qualitative methodology utilized allowed an extensive literature research in the search for theoretical frameworks related to the constructivist field of study in International Relations. The data collection was done through secondary information containing data relative to UNASUR - Constitutive Treaty, the organization's goals, regulatory agencies, delegation of competences, among others - and their members - the military apparatus of countries, internal security dynamics, policy guidelines, historical and cultural context – in which was highlighted the participation of Brazil and Venezuela in promoting regional integration. The study points to a number of economic, political and cultural factors that prevent the formation of a security community in South America and, in parallel, the operationalization of UNASUR as a major device integration in the securitary field.



Key-words: security communities. Unasur. Brazil. Venezuela.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O debate metodológico: resumo ............................................................30

Figura 2 – Demandas securitárias para a escola realista tradicional e idealista .....37

Figura 3 – Fluxos transnacionais ..........................................................................38

Figura 4 – Amalgamação política, pluralismo e segurança ......................................45

Figura 5 – Cronologia da formação da UNASUL ......................................................56

Figura 6 – O desenvolvimento de comunidades de segurança.................................92

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Mapa Mundi evidenciando os países que possuem o Livro Branco .........75

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação
AD – Partido da Aliança Democrática
AGCI – Agencia de Cooperación Internacional de Chile
ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA-TCP – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ANC – Assembléia Nacional Constituinte
AUCI – Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BRIC'S – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano
COPEI – Partido Democrático Cristão
ELN – Exército de Libertação Nacional
END – Estratégia Nacional de Defesa
FAN – Força Armada Nacional
FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana
LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional
LOFAN – Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MOMEP – Missão de Observadores Militares Equador-Peru
MPPRE – Ministério do Poder Popular para as Relações Exteriores
MVR – Movimento Quinta República
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PDVSA – Petróleos de Venezuela S.A
REMA – Reunião Especializada em Meio Ambiente
RIICOTEC – Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica

SETECI – Secretaria Técnica de Cooperación Internacional

TEC – Tarifa Externa Comum

UNASUL – União das Nações Sul-Americanas

**SUMÁRIO**


**1. INTRODUÇÃO ......... 25**

**2. ASPECTOS CONCEITUAIS ......... 28**

2.1 A TEORIA CONSTRUTIVISTA ......... 28
*2.1.1* O poder da linguagem ......... *32*
*2.1.2 Os sistemas sociais* ......... *34*
2.2 VISÃO AMPLIADA DA SEGURANÇA ......... 36
*2.2.1 Setores de análise* ......... *39*
*2.2.2 Complexos de Segurança* ......... *41*
2.3 COMUNIDADE DE SEGURANÇA ......... 42

**3. A UNASUL ......... 49**

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS PARA A PROMOÇÃO DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA E SUL-AMERICANA ......... 49
3.2 CRIAÇÃO DA UNASUL ......... 54
*3.2.1 Escopo de atuação da Unasul* ......... *57*
3.3 FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE DEFESA SUL-AMERICANA – O CONSELHO DE SEGURANÇA SUL-AMERICANO ......... 59

**4. BRASIL ......... 63**

4.1 FORMAÇÃO SOCIAL BRASILEIRA ......... 64
4.2 POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ......... 65
4.3 POLÍTICA ESTRATÉGICA DE SEGURANÇA E DEFESA ......... 68
*4.3.1 A Estratégia Nacional de Defesa* ......... *69*
*4.3.2 O Livro Branco de Defesa Nacional* ......... *73*

**5. VENEZUELA ......... 76**

5.1 A DOUTRINA BOLIVARIANA NA VENEZUELA ......... 76
*5.1.1 A emergência de Hugo Chávez no cenário político venezuelano* ......... *79*
5.2 POLÍTICA EXTERNA VENEZUELANA ......... 82
*5.2.1 A diplomacia do petróleo* ......... *85*
5.3 PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS PARA SEGURANÇA E DEFESA ......... 87
*5.3.1 Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana* ......... *89*

**6. FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL ......... 91**

6.1 O DESENVOLVIMENTO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA SUL-AMERICANA: PRIMEIRA CAMADA ......... 92
6.2 SEGUNDA CAMADA ......... 102
6.3 TERCEIRA CAMADA ......... 107

**7. CONCLUSÃO ......... 112**

**REFERÊNCIAS ......... 116**

# 1. INTRODUÇÃO

Tanto o Brasil quanto a Venezuela enfatizam em seus discursos de política externa, a necessidade de um adensamento das relações entre os países sul-americanos por vias institucionais. Prega-se uma cooperação técnica, social, econômica e securitária, de forma a elevar a região a uma posição de maior relevância no sistema internacional. Logo, as aspirações sul-americanas no que tange a formação de uma comunidade regional de segurança são direcionadas para a esfera institucional por meio da UNASUL, órgão democrático e multilateral que proporcionaria um espaço para o estreitamento dos laços entre os estados-membros. Entretanto, alguns pontos discrepantes entre os países poderiam invalidar todos os esforços que estão sendo feitos em prol da cooperação regional. Para avaliar a UNASUL por meio dessa perspectiva, será realizado um estudo comparativo entre Brasil e Venezuela, tendo em vista semelhanças e diferenças estruturais entre esses dois Estados.

Desde que a presidência foi assumida pelo ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva até os dias atuais, o discurso brasileiro no que tange a sua política externa evidencia as aspirações brasileiras em exercer de fato uma liderança regional na América do Sul. No âmbito doméstico, o Brasil tenta investir em setores estratégicos (como educação, saúde e infra-estrutura), objetivando diminuir problemas gravíssimos que acompanham o país há décadas. A má distribuição de renda, a miséria e a fome, a corrupção e a precariedade na segurança pública são apenas alguns dos problemas estruturais que precisam ser erradicados do Brasil antes que ele assuma de fato a posição de hegêmona regional.

Já em relação à arena externa, o país tenta se projetar por meio de inúmeras negociações nos diversos fóruns multilaterais, tratando assuntos das mais distintas áreas. Recorrentemente o Brasil tem se envolvido em missões de paz (como no caso do Haiti, iniciada em 2004) e na mediação de conflitos regionais e extra-regionais. Considerando que todos esses esforços são oriundos daquela que é considerada a 6ª economia mundial, pode-se afirmar que há uma relevância significativa dessas ações em relação aos demais países dentro do sistema internacional. Contudo, os resultados alcançados pelo Brasil tanto internamente quanto externamente, ainda não atingiram o seu grau máximo de eficiência; ainda se

espera do país um conjunto de políticas mais robustas e estruturadas em relação aos objetivos elucidados por ele mesmo, de forma a estruturar base sólida para que futuramente o país ocupe de fato a posição almejada dentro da América do Sul.

Assim como o Brasil, a República Bolivariana da Venezuela também busca a liderança regional do subcontinente e concorda com uma união entre os Estados sul-americanos. Adotando uma posição categoricamente anti-estadunidense, o presidente Hugo Chávez desenvolve todo o seu discurso baseado nos ideais apregoados por Simón Bolívar, Ezequiel Zamora e Samuel Robinson durante o século XIX. A chamada "Revolução Bolivariana", iniciada em 1992 após a tentativa de um golpe de Estado, já sinalizava o desejo de contemplar a população economicamente excluída dos supostos benefícios que as medidas neoliberais (apregoadas em 1989) trariam para o país. De acordo com Cardoso e Carmo, Chávez propõe "um vínculo entre movimentos sociais, sociedade civil, Estado e forças armadas em busca de mudanças estruturais" (CARDOSO; CARMO, 2008, p. 478). A partir dessa estrutura proposta, é possível pensar em uma Venezuela altamente coesa (excluindo-se a minoria elitista), que se posiciona a favor da construção de um país democrático e igualitário para todos.

Em relação ao posicionamento venezuelano face as demandas externas, o país mantêm o seu discurso anti-imperialista contra os Estados Unidos e tenta difundir em toda a América Latina um novo conceito de identidade sul-americana. Um dos principais meios usados pela nação venezuelana para alcançar seus objetivos é a *Telesur*, criada em 2005. Devido a sua larga zona de influência (principalmente entre os países latino-americanos), a rede de televisão pró-chavista é um claro instrumento de política externa e de diplomacia pública. A emissora tem um altíssimo valor estratégico na região e garante a Chávez um canal legítimo para a difusão dos ideais Bolivarianos. Soma-se a isso as capacidades adquiridas pela Venezuela em decorrência das suas valiosas reservas petrolíferas, que se configuram como um importante instrumento de barganha internacional. O país é um dos principais exportadores de petróleo e, de acordo com a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), a Venezuela tem a maior reserva de petróleo do mundo. Face a esse contexto, os reais impactos para as dinâmicas regionais (não apenas de segurança, mas também de outros setores como economia e política) na América do Sul se tornam inegáveis; enquanto grande parte dos países sofre com a falta de recursos naturais e se submetem à outros Estados monopolistas, a

Venezuela se articula de forma a potencializar os efeitos agregados a abundância petrolífera.

Tendo em vista a conjuntura traçada acima, Brasil e Venezuela se destacam como atores fundamentais para se pensar na formação de uma comunidade de segurança na América do Sul. Ambos compartilham de aspirações semelhantes dentro da UNASUL, mas escolheram caminhos distintos para alcançar seus objetivos e, é exatamente nesse ponto discrepante que o estudo será ser realizado.

## 2. ASPECTOS CONCEITUAIS

O Sistema Internacional é um ambiente que está em constante transformação e esse processo não exclui os Estados que fazem parte dele; novos atores são incorporados a todo o momento, a troca de informações é constante entre as várias esferas da sociedade mundial, novas tecnologias são descobertas e exploradas, etc. A interdependência entre os Estados faz com que as interações se tornem imprescindíveis para a sobrevivência dos mesmos no ambiente internacional, e revela que a cooperação pode ser uma opção vantajosa, tendo em vista um pré-embasamento ideológico.

Trazendo essa discussão para o nosso objeto de estudo, tem-se que a atual dinâmica regional direciona a análise para o estudo de conceitos clássicos das Relações Internacionais como identidade, integração, regionalismo e legitimidade, dada a condição soberana dos países que compõem a UNASUL. A assimilação desses conceitos no caso em questão guiará todo o estudo no que se refere à possibilidade de formação de uma comunidade de segurança sul-americana.

### 2.1 A teoria construtivista

Procurando compreender a dinâmica internacional por meio de um novo viés de análise, a Teoria Construtivista surge em fins dos anos 80 e propõe um novo olhar sob as relações internacionais. O construtivismo parte do pressuposto central de que as relações intersubjetivas entre os agentes são socialmente construídas e essas relações são semelhantemente reproduzidas no mundo cotidiano. O homem assim o faz nas suas relações cotidianas, construindo a sua identidade paulatinamente por meio da interação social com os demais agentes. Sob essa perspectiva, o mundo político não se exclui dessa dinâmica; o sistema internacional representa uma estrutura social intersubjetiva partilhada entre os indivíduos que o compõem e, está em constante transformação desde os primórdios da sociedade humana. Em relação às estruturas sociais, Wendt (1992) afirma que

> As estruturas sociais têm três elementos: conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas. Primeiro, as estruturas sociais são definidas, em parte, por entendimentos comuns, expectativas ou conhecimento mútuo.

> Constituem os atores em uma determinada situação e a natureza de suas relações, sejam cooperativas ou conflituosas (WENDT, 1992, p. 73, tradução nossa).[1]

Logo, existe também um limite para a intersubjetividade. O conjunto de crenças, idéias e valores partilhados pelos membros de uma determinada comunidade formam as bases para a constituição de uma identidade nacional; as semelhanças entre os indivíduos geram um reconhecimento mútuo entre eles, criando assim um sentimento recíproco de pertencimento. Toda essa lógica de compartilhamento intersubjetivo está, em certa medida, condicionada a um recorte geográfico-temporal específico, aplicando-se a um determinado grupo específico de indivíduos. Para tanto, pode-se analisar o mundo como uma grande "colcha de retalhos" que, apesar de estar interligada, é constituída em sua essência por fragmentos altamente diversificados. De acordo com Jackson e Sørensen, a articulação desses fragmentos sociais acontece "por meio da soberania, dos direitos humanos, do comércio internacional, das organizações não-governamentais e de várias outras instituições" (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 344), tendo em vista que todos esses arranjos representam a materialização de um conjunto de percepções da coletividade acerca da realidade social.

O construtivismo propõe uma nova abordagem dentro das relações internacionais, onde o que se busca desvendar é uma questão ontológica e não mais puramente metodológica. A análise das relações internacionais pode ser feita através de "mecanismos empíricos"[2] relacionados à natureza do mundo social, tendo em vista que essa realidade social é simbolicamente construída. Construtivistas rejeitam as premissas puramente objetivistas, que buscam compreender a relação do conhecimento humano com realidade objetiva por meio de uma explicação puramente científica; a corrente metodológica das RI's percebe o mundo como algo que já está dado e se baseia em explicações científicas e verificáveis para explicar a realidade humana (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

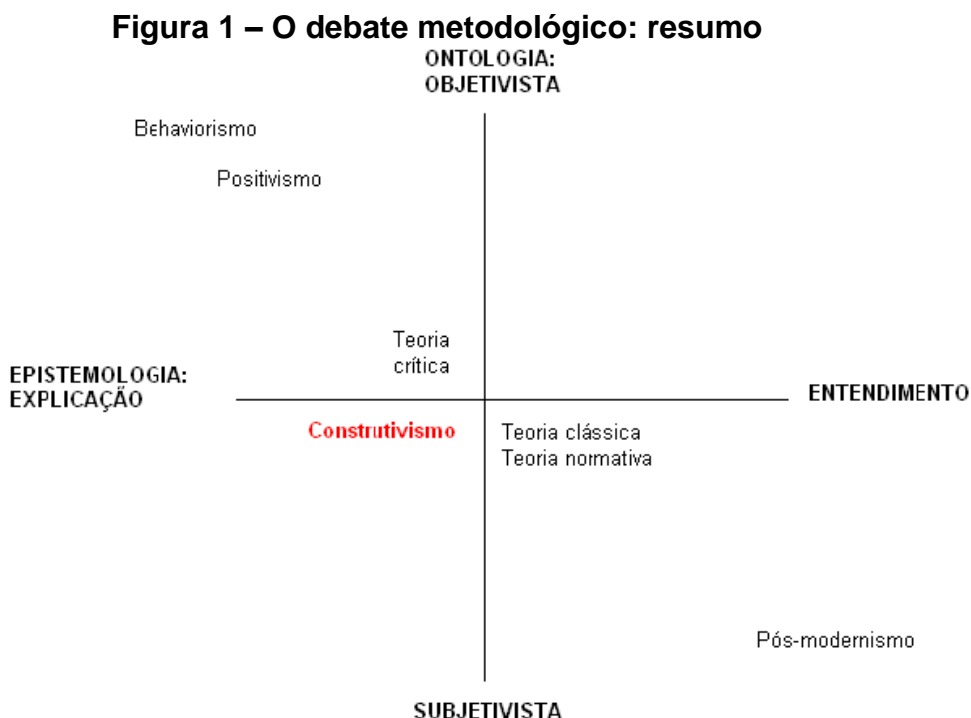
A abordagem Construtivista dentro do debate metodológico se encontra em uma posição intermediária, se configurando como uma teoria ontologicamente

---

[1] Social structures have three elements: shared knowledge, material resources, and practices. First, social structures are defined, in part, by shared understandings, expectations, or knowledge. These constitute the actors in a situation and the nature of their relationship, whether cooperative or conflictual.

[2] Admitem-se instrumentos sociais ou históricos para tal análise.

subjetivista da vertente pós-positivista. Para melhor compreensão, segue o esquema abaixo:

**Figura 1 – O debate metodológico: resumo**

**Fonte: Jackson; Sørensen, 2007, grifo nosso.**

O debate entre agente *versus* estrutura é colocado em pauta por Onuf (1989) e Kratochwil (1989) e remonta a uma antiga metodologia oriunda de escritos do filósofo Giambattista Vico (POMPA *apud* JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 341), suscitando novamente as discussões que buscavam saber se é a estrutura responsável por constranger e limitar as ações dos agentes ou vice-versa. Os teóricos marxistas e os realistas estruturais[3] acreditam na antecedência ontológica da estrutura e justificam que ela é a grande responsável por moldar e restringir as preferências dos agentes, que se comportam de acordo com o que é dado pela estrutura. Já os teóricos liberais e os da escola realista clássica, afirmam que os agentes são responsáveis por delinear a estrutura, transferindo para a esfera estrutural o comportamento dos indivíduos. Os construtivistas rejeitam ambas as

[3] A abordagem marxista prega que as relações sociais se pautam na luta de classes – burguesia versus proletariado – e entende a estrutura capitalista como a grande responsável por direcionar o comportamento dos atores dentro do sistema internacional. (MARX; ENGELS, 1982). Já os realistas estruturais direcionam a sua análise para uma abordagem científica das estruturas políticas e de seus processos. Nesse contexto, o papel dos agentes é mínimo, tendo em vista que a estrutura anárquica do sistema os constrange a agir de determinada forma, aumentando assim o nível de previsibilidade dentro da estrutura (WALTZ, 1979).

premissas até então apresentadas pelas demais escolas teóricas e pregam a co-existência simultânea entre agente e estrutura, acreditando que a interação recíproca entre elas é responsável por modelar as ações e preferências de uma sob a outra. De acordo com Onuf,

> O Construtivismo sustenta que os indivíduos e as sociedades fazem, constroem ou constituem um ao outro. Os indivíduos fazem as sociedades através das suas ações, e as sociedades constituem os indivíduos, assim como eles se auto-percebem e percebem aos demais, por meio dessas mesmas ações (ONUF, 1998, p. 141, tradução nossa).[4]

Sob esse prisma, o mundo social se resume num conjunto de idéias, crenças, costumes, linguagem e percepções desenvolvidas pelo próprio homem, que atribui sentido a todas estas concepções. Vale ressaltar que não se exclui do mundo social as estruturas materiais que o compõem, tendo em vista que essas também foram produzidas pelos indivíduos. A teoria construtivista nos leva a enxergar as estruturas materiais como uma representação física das aspirações humanas, dotadas de sentido e convicções para determinado grupo de indivíduos. A construção do mundo social se dá pela interação dos agentes dentro do sistema social, sendo essa interação responsável por moldar e definir as preferências individuais e coletivas.

A formulação das regras se dá de maneira intersubjetiva pelos agentes e, imediatamente após adaptação ao contexto social vigente, o conjunto de regras passa a ser dotado de objetividade. Em um contexto decisório, por exemplo, as normas têm o papel de orientar o curso de ação dos tomadores de decisão, de forma a minimizar a complexidade de tal processo. Além disso, segundo Kratochwil,

> (...) normas não são apenas instrumentos de organização e restrição. *Normas justificam, legitimam e tornam certos atos possíveis.* (...) a função das normas na vida social é estabelecer a relação entre a linguagem que usamos para nos referir ao "mundo lá fora" e este mesmo "mundo lá fora" (KRATOCHWIL *apud* NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 171).

Sendo assim, a questão da anarquia é colocada pelo Construtivismo como resultante do comportamento dos atores dentro da estrutura social. Segundo Wendt (1992), "a anarquia é o que os Estados fazem dela" [5] e o que eles interpretam, tendo

---

[4] "Constructivism holds that individuals and societies make, construct or constitute each other, (…). Individuals make societies through their deeds, and societies constitute individuals, as they understand themselves and each other, through those same deeds."

[5] Ver referências bibliográficas.

em vista que a idéia de ausência de um governo central dentro do sistema internacional é uma abstração mutuamente compreendida pelos atores. As relações internacionais não são permeadas pela anarquia completa entre os Estados; existe um conjunto padrão de normas regras e valores institucionalizados pela sociedade, que delimitam e orientam as relações entre os agentes sociais. Nesse aspecto, a condição anárquica do sistema internacional se configura como o resultado da construção social feita pelos agentes que o compõem. Os Estados não são reféns da estrutura anárquica do sistema, mas co-produtores dessa realidade social (JACKSON; SØRENSEN, 2007).

No que tange à constituição de uma identidade social, Wendt (1992) propõe meios analíticos para explicar a formação, transformação e adaptação da identidade às dinâmicas sociais. De acordo com ele,

> Identidades sociais são conjuntos de significados que um ator atribui a si próprio, tendo a perspectiva dos outros, isto é, como um objeto social (...) uma vez que esquemas cognitivos permitem que um ator determine “quem eu sou/ quem nós somos” em situações e posições dentro de uma estrutura social de entendimentos compartilhados e expectativas (WENDT, 1994, p. 395, tradução nossa).[6]

A identidade é formada por meio de processos endógenos e exógenos dentro de um contexto social, no qual o agente está a todo o momento exposto às variações subjetivas (interpretação do agente sobre si mesmo e sobre o mundo) e intersubjetivas (interpretação dos demais sobre esse agente).

### *2.1.1* O poder da linguagem

A realidade social é constituída em sua essência por meio de discursos e, a linguagem é um dos principais instrumentos usados pelos indivíduos para compreender e ser compreendido, além de permitir a operacionalização e externalização das preferências individuais no mundo social. Entretanto, é nesse contexto da importância da virada lingüística e da formação do significado e do

---

[6] Social identities are sets of meanings that an actor attributes to itself while talking the perspective of others, that is, as a social object (…) at once cognitive schemas that enable an actor to determine “who I am/ we are” in a situation and positions in a social role structure of shared understandings and expectations.

contexto intersubjetivo que alguns dos principais autores construtivistas passam a discordar entre si.

Alexander Wendt (1992) argumenta que a estrutura é formada pelos significados coletivos atribuídos pelos agentes que a compõem. As ações coletivas são reproduzidas regularmente e se tornam um modelo comportamental de conduta por meio da interpretação intersubjetiva. Assim, as relações migram diretamente do campo intersubjetivo das idéias para a objetividade empírica reduzindo a possibilidade de mudança na estrutura social. Em outras palavras, Wendt não considera a variável "regra" e conseqüentemente desconsidera a comunicação no processo de construção social; ele trabalha com a idéia de que o contexto intersubjetivo é resultante das respostas dos agentes aos estímulos sofridos por eles (WENDT, 1992).

Já Onuf (1989) e Kratochwil (1989) redirecionam suas análises afirmando que as regras e normas são resultantes do intercâmbio lingüístico e social entre os indivíduos e têm um papel primordial na formação da realidade social. A comunicação está na base do processo de interação entre os atores e, por meio da sua institucionalização, a produção das regras sociais é realizada, de forma a orientar o comportamento dos atores.

> [O] significado de um termo e, portanto sua 'objetividade' é garantida pelo seu uso e intersubjetividade da língua, que exclui usos idiossincráticos ou um mundo de referência meramente privado. O significado de uma ação está contido no seguimento de certas regras que são constitutivas da prática (KRATOCHWIL *apud* FONSECA JR, 2004, p. 25).

A análise do mundo social é realizada por meio do discurso dos agentes e as regras têm um papel fundamental nesse processo. Numa visão micro, a interpretação por meio dos símbolos lingüísticos possibilita a criação, manutenção e efetivação das regras, endossando o sentimento de pertencimento entre um grupo social. Já numa visão macro, essa interpretação lingüística possibilita a troca de informações entre os diversos segmentos da estrutura social, de forma a promover a interação entre comunidades distintas. "A realidade intersubjetiva, portanto, existe e persiste graças à comunicação social" (ADLER, 1999, p. 213).

A afirmação de que "poder é tanto material quanto discursivo" (FONSECA JR *apud* HOPF, 2004, p. 19), decorre da idéia de que o poder dos Estados é também fruto das interações entre os atores no sistema internacional e, as capacidades

brutas dos Estados só são levadas em consideração porque os próprios Estados atribuem um significado social para suas capacidades materiais. Sem essa interpretação intersubjetiva por parte dos agentes, elementos importantíssimos para a formação do poder nacional como armamentos, economia e diplomacia nada mais seriam do que instrumentos obsoletos ou apenas complementares na execução da política externa dos Estados.

### *2.1.2 Os sistemas sociais*

O cenário internacional atual se configura como uma rede complexa e interligada entre diversos atores, dos mais variados níveis de análise e que estão em interação a todo o momento. Os intensos fluxos econômicos, informacionais, sociais, culturais e políticos são responsáveis por alargar e diversificar as relações humanas, fomentando assim o processo de globalização intensificado no Pós-guerra Fria. Em meio a todo esse fervoroso processo de interação, identificamos os chamados "Sistemas Sociais", definidos pelo sociólogo Talcott Parsons como uma resposta cultural às necessidades, desejos e aspirações individuais dentro de uma determinada estrutura social. Para tanto, a permanência e durabilidade desses sistemas sociais no plano doméstico e internacional está fortemente atrelada à aplicabilidade de 4 premissas fundamentais. Em primeiro lugar, identifica-se a necessidade de *manutenção de padrões*. Os sistemas sociais se organizam de forma que alguns padrões (normas, regras, condutas) se reproduzam com certa periodicidade e tornem-se parte intrínseca desse sistema social, sendo automaticamente repetidos nas gerações futuras. Em grande parte das sociedades, cabem as organizações e instituições - sobretudo, as familiares -, a difusão e o pleno exercício desses padrões a partir da criação de um modelo oficial de regras pelas quais os indivíduos serão capazes de se reconhecer mutuamente.

Em segundo lugar, pontua-se a *adaptação*. Os indivíduos precisam se adaptar aos outros indivíduos e ao local no qual vivem de forma integral, adequando-se as possíveis mudanças de ordem econômica, ambiental, social, militar e política que possam vir a ocorrer. A capacidade de um determinado povo de se ajustar em seu respectivo meio faz com que essa população domine o *know-how* necessário para a extração dos recursos imprescindíveis para o seu sustento e, logo

em seguida, saiba como alocar esses recursos de maneira eficiente, maximizando o seu benefício. De acordo com Parsons, é função do setor econômico e das instituições ligadas a ele promover essa adaptação da população com o seu ambiente, por meio de atividades fabris e agrícolas, por exemplo.

Em terceiro lugar, está a *consecução de objetivos*. A sociedade precisa se organizar e identificar metas comuns que abarquem questões das mais variadas esferas societárias, alcançando uma dimensão que vai além da manutenção de padrões e da adaptabilidade. Parsons aponta que repousa no setor político, representado aqui pelo governo nacional, a responsabilidade de alocar as demandas da sociedade aos meios corretos para a consecução desses objetivos, apoiando-se nas instituições nacionais e em métodos desenvolvidos pelo próprio governo.

Em quarto e último lugar, Parsons assinala a *integração*, que se resume no funcionamento coordenado dos 3 pontos fundamentais anteriores. A manutenção de padrões, adaptação e a consecução de objetivos é um processo altamente complexo e difícil de ser realizado simultaneamente. Entretanto, todos esses quesitos são de extrema importância para o bom funcionamento de um sistema social e nenhum deles pode ser extirpado em detrimento dos demais. Por meio da interconexão entre os setores cultural, educacional, ideológico, político, dentre outros, a integração vem com o objetivo de compatibilizar as três ações fundamentais e gerar uma resposta satisfatória face às demandas internas da sociedade.

Segundo Deutsch,

> Qualquer sistema estável e identificável tem que apresentar um determinado grau de manutenção de padrões para poder pelo menos sobreviver em um ambiente inalterável. Os sistemas capazes de sobreviver em ambientes que variam ou que se modificam precisam desenvolver a função de adaptação. Somente sistemas de certa complexidade têm objetivos externos e, portanto, a tarefa de atingi-los; e apenas sistemas de complexidade semelhante ou superior podem vir a precisar de condições e processos de integração mais sofisticados (DEUTSCH, 1992, p. 24-25).

Logo, pode-se dizer que essa dinâmica dos sistemas sociais se aplica não apenas aos Estados, mas também a instituições, grupos de interesse, regiões bem delimitadas, organismos multilaterais, ou a qualquer outro arranjo que exija certo nível de interação entre os seus membros. Esses quatro pontos estão presentes em

qualquer sistema social e são externalizados das mais diferentes formas, nem sempre se apresentando de maneira claramente delimitada.

## 2.2 Visão ampliada da segurança

Tradicionalmente, os estudos relativos ao campo da Segurança eram dominados pelo segmento militar e concentravam-se apenas no uso da força bruta pelos Estados, considerados atores unitários. A Segurança envolvia apenas aspectos militares e os assuntos concernentes ao fenômeno da guerra e ao uso da força (*high politics*) eram priorizados sobremaneira em detrimento das demais temáticas (*low politics*).[7] Nesse aspecto, a agenda internacional era determinada apenas pelos Estados mais poderosos que por sua vez determinavam os temas relevantes no contexto internacional. Logo, a Segurança (considerando-se apenas a dinâmica da guerra e o uso da força) ocupava a agenda dos Estados em quase sua totalidade, se caracterizando como o mais puro assunto de *high politics*.

Considerando que os problemas de ordem securitária estariam presentes apenas nas esferas política e militar, os tradicionalistas adotam um posicionamento determinista e apontam os Estados como únicos responsáveis pela elaboração da agenda securitária; Buzan, Wæver e Wilde (1998) classificam essa postura como um "*narrow debate about Security Studies*." Segundo eles,

> Nós nos colocamos contra a visão de que o núcleo dos Estudos de Segurança é a guerra e o uso força e que, outras questões são relevantes apenas se estiverem relacionadas com a guerra e o uso da força (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 4, tradução nossa).[8]

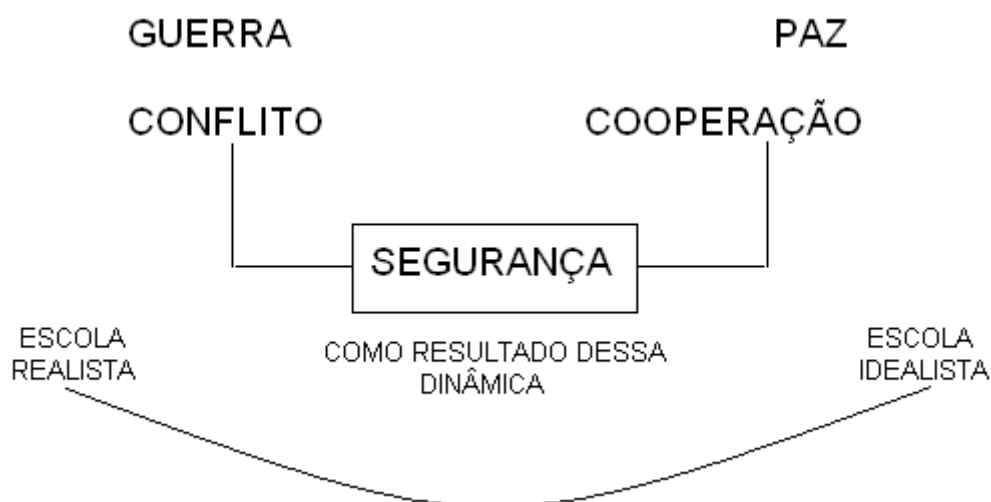
Pode-se afirmar que essa visão estreita dos tradicionalistas está em larga medida ligada ao mundo estadocêntrico das décadas de 1960 e 1970, tendo em vista que nessa época atores considerados "fracos" ou não-estatais, ainda não tinham capacidades para alterar as dinâmicas internacionais. O argumento

---

[7] De acordo com Waltz (1979), os assuntos de *high politics* seriam aqueles relacionados segurança e manutenção da soberania do aparato estatal. Já os assuntos de *low politics* teriam um espaço de menor relevância dentro da agenda dos atores internacionais, abrangendo questões ambientais, de direitos humanos e desigualdades sociais.

[8] We argue against the view that the core of security studies is war and force and that other issues are relevant only if they relate to war and force.

tradicionalista é em ampla medida influenciado pelas premissas neo-realistas (WALTZ, 1979), que julga o ambiente internacional como estruturalmente anárquico. O Neo-realismo justifica que a segurança (ou insegurança) nacional é resultado da estrutura do sistema internacional, onde os Estados apresentam uma tendência a agirem agressivamente uns contra os outros, dada a natureza beligerante dos mesmos.

**Figura 2 – Demandas securitárias para a escola realista tradicional e idealista[9]**

**Fonte: Esquema apresentado pelo professor Rafael Oliveira de Ávila, em aula ministrada no dia 11/08/2011 no Curso de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.**

A partir de uma visão mais ampliada (*wide*) da temática, Buzan, Wæver e Wilde (1998) propõem uma nova análise crítica para o campo dos Estudos de Segurança. De acordo com os autores, “segurança é sobre sobrevivência” (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 21)[10] e, em função da complexidade e dinamicidade do assunto, é necessário que o mesmo seja estudado de uma maneira mais ampla, abarcando de maneira satisfatória as demandas sociais em seus mais variados graus.

> Nesse contexto, segurança é sobre sobrevivência. É quando um tema é apresentado como uma ameaça existencial a um objeto referente designado (tradicionalmente, mas não necessariamente, o Estado, o governo incorporado, o território e a sociedade). A natureza especial da ameaça à

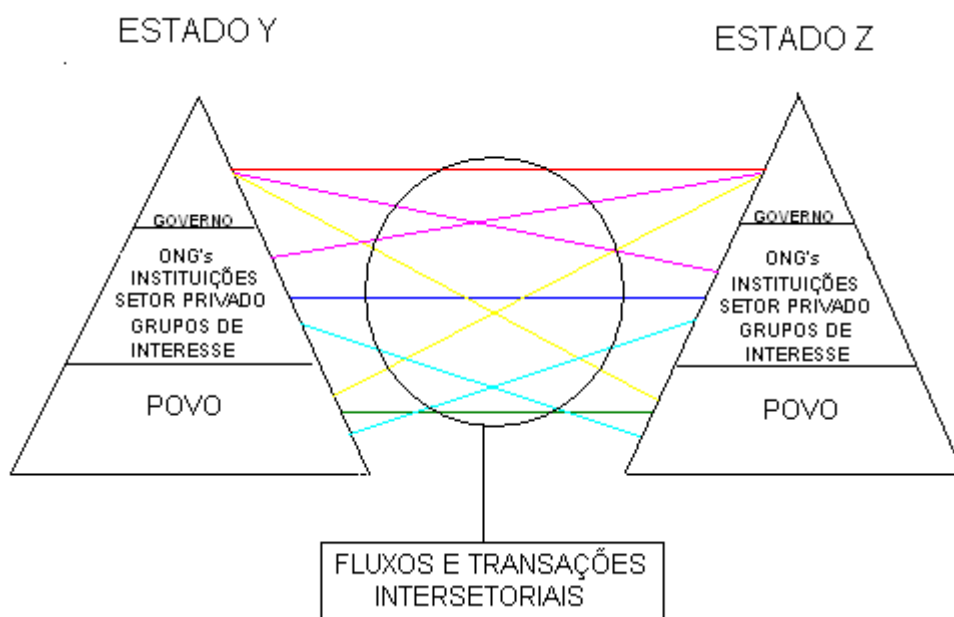
---

[9] A escola idealista acredita que, alcançando um nível satisfatório de cooperação mútua, os Estados podem evitar o conflito e a guerra. (Jackson; Sørensen, 2007).

[10] “[..]Security is about survival.”

> segurança justifica o uso de medidas drásticas para lidar com o problema (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998, p. 21, tradução nossa).[11]

A lógica da segurança passa a lidar com variáveis qualitativas e quantitativas, e admite a incorporação de novos atores (como organizações multilaterais, ONG's, grupos religiosos, minorias étnicas, grupos de interesse e o setor privado, por exemplo) na formação da agenda internacional.

**Figura 3 – Fluxos transnacionais**

**Fonte: Esquema apresentado pelo professor Rafael Oliveira de Ávila, em aula ministrada no dia 30/08/2011 no Curso de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.**

A partir daí, o que se pôde observar foi o amento exponencial da participação dos civis nos assuntos concernentes à segurança. O nível individual[12] é apontado por Buzan, Wæver e Wilde como um dos possíveis níveis de análise no debate acerca da segurança, numa tentativa de responder de maneira eficiente as particularidades do fenômeno securitário. Os autores concordam que a segurança deve ser analisada por meio de um viés mais abrangente, considerando como

---

[11] In this context, security is about survival. It is when an issue is presented as posing an existential threat to a designated referent object (traditionally, but not necessarily, the state, incorporating government, territory, and society). The special nature of security threats justifies the use of extraordinary measures to handle them.

[12] Além do nível individual, Buzan, Wæver e Wilde apontam também como possíveis níveis de análise o nível das subunidades, das unidades, dos subsistemas internacionais e dos sistemas internacionais (BUZAN, WÆVER, WILDE, 1998).

questão de competência securitária qualquer assunto que sofra algum tipo de ameaça existencial e necessite de medidas emergenciais para conter tal ameaça (ÁVILA, 2011).

A segurança não mais se restringe apenas a "segurança policial", onde o que está ameaçado é apenas a segurança física; a agenda securitária transborda para o nível da "segurança social", considerando como problema de segurança tudo aquilo que ameace a justiça, a auto-determinação dos povos, a perda cultural,[13] dentre outros. Em grande parte dos casos, a natureza do objeto ameaçador legitima a postura adotada pelos Estados no que tange a contenção dessa ameaça, justificando-se assim o uso da força como meio para tal.

### *2.2.1 Setores de análise*

Podendo ser classificada como uma ameaça objetiva (aquela que é materialmente colocada) ou subjetiva (aquela que depende única e exclusivamente da percepção do sujeito acerca da ameaça por ele identificada), uma ameaça existencial pode variar entre os *setores militar, ambiental, econômico, societal e político* de acordo com a sua natureza. Ao contrário dos tradicionalistas, que consideram apenas os setores militar e político como suficientes para se compreender o fenômeno da segurança, Buzan, Wæver e Wilde incorporam em sua análise outros três diferentes setores, apresentando assim cinco novas perspectivas para se entender as dinâmicas securitárias. Para tanto faz-se antes necessário definir o que Buzan, Wæver e Wilde entendem por *securitização*. O processo de securitização se dá quando um assunto se apresenta como uma ameaça existencial e requer medidas emergenciais para a sua resolução, justificando assim ações fora dos limites politicamente aceitáveis em condições normais. O tema em questão migra da agenda de *low politics* para a agenda de *high politics*, ultrapassando os limites da *politização*, que por sua vez é entendida como um assunto se afasta da arena privada e atinge a arena pública, requisitando uma decisão governamental e alocação de recursos para a resolução da causa.

---

[13] Inclui-se aqui a perda de valores, regras e normas.

Feitos esses esclarecimentos, seguem-se os cinco setores elucidados por Buzan, Wæver e Wilde:

a) **Setor Militar**: Os Estados e os "Quase-Estados" são tradicionalmente as principais entidades do setor militar. A análise se concentra na manutenção da integridade do Estado, dando as bases para a construção da idéia de um "complexo de segurança", definido por Buzan, Wæver e Wilde como

> "[...] um grupo de Estados cujas percepções majoritárias de segurança e preocupações são tão interligadas que os problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou solucionados sem se levar em conta um ao outro" (Buzan, Wæver e Wilde, 1998, p. 12, tradução nossa).[14]

De acordo com os autores, as capacidades bélicas não são os únicos fatores responsáveis por determinar a securitização de um determinado assunto dentro do setor militar. Embora as capacidades militares facilitem a identificação de uma possível ameaça existencial, fatores históricos, geográficos e políticos também incidem diretamente nesse processo. Logo, pode-se afirmar que a lógica de complexo regional de segurança é quase que intrínseca a esse setor;

b) **Setor Ambiental**: No setor ambiental as ameaças giram em torno das questões relacionadas à sobrevivência do ser humano na biosfera, assim como a preservação e manutenção dos recursos indispensáveis para a continuidade das espécies. Os principais sub-setores que compõem a agenda securitária ambiental são: desestabilização dos ecossistemas, problemas energéticos, problemas populacionais, problemas alimentícios, problemas econômicos[15] e conflitos civis. Para tanto, a amplitude do setor ambiental dificulta um pouco a identificação de uma ameaça existencial, tendo em vista a larga zona de alcance da agenda ambiental;

c) **Setor Econômico**: O processo de globalização fomentou de forma enfática a ordem liberal, propondo o alargamento dos mercados e a

---

[14] "A security complex is defined as a set of states whose major security perceptions and concerns are so interlinked that their national security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another."

[15] Entende-se aqui por problemas econômicos aqueles relacionados às assimetrias estruturais, como desigualdade e ineficiência no modo de produção.

expansão do pensamento capitalista. Contudo, o sistema pode entrar em colapso e levar consigo toda uma lógica produtiva. De acordo com os autores, é mais difícil identificar uma ameaça no setor econômico do que nos demais setores, uma vez que a ameaça vai desde a sobrevivência de uma empresa em um determinado segmento do mercado até ao colapso geral de todo o sistema econômico;

d) **Setor Societal**: Elementos como os símbolos nacionais, o idioma, a cultura e a religião incidem diretamente sob o setor societal. Existe uma preocupação no que tange a preservação dos valores e normas intrínsecos a uma sociedade, que na maioria das vezes são repassados de geração em geração há milênios. A habilidade de manter e reproduzir a linguagem, o comportamento ou uma concepção de “pureza étnica” pode ser trabalhada em termos de sobrevivência;

e) **Setor Político**: Esse setor diz respeito à manutenção da ordem social, da ideologia nacional e da sobrevivência do Estado, conceitos esses que são oriundos da vontade popular e se manifestam de igual forma no ambiente doméstico e externo. Nesse sentido, tudo aquilo que confronta o reconhecimento de um Estado, a legitimidade ou a autoridade governamental pode ser visto como uma ameaça existencial à soberania de um povo enquanto entidade estatal.

Buzan, Wæver e Wilde justificam que ao direcionar uma questão de segurança para um determinado setor, adquire-se um maior êxito na análise da temática, levando em consideração que o número de elementos envolvidos nesse processo tende a se reduzir de maneira exponencial.

### *2.2.2 Complexos de Segurança*

No que tange a demarcação de um recorte geográfico das demandas securitárias, Buzan, Wæver e Wilde (1998) argumentam a favor da regionalização dos problemas de segurança e atribuem uma maior relevância ao quesito territorial. Cria-se uma noção de *região de segurança* em termos securitários, que é pensada a partir da relação de interdependência mútua entre dois ou mais Estados geograficamente adjacentes. Logo, as unidades se encontram profundamente

interligadas em função da proximidade física, de forma que os problemas de ordem securitária transbordem para os demais membros dessa comunidade. Sob essa ótica, torna-se impraticável a resolução de um problema de segurança de maneira independente ou unilateral. Os autores pontuam que um *complexo regional de segurança* é constituído

> [...] por um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira independentes umas das outras (Buzan; Wæver; Wilde, 1998, p. 201, tradução nossa).[16]

Sendo assim, os complexos regionais de segurança se estruturam por meio de três tipos de relações centrais: 1) a distribuição de poder entre os Estados que compõem esse arranjo regional (polaridade regional); 2) padrões de amizade/inimizade entre os principais atores dentro dos setores militar, ambiental, econômico, societal e político (polarização); 3) relações de poder com outros agentes do sistema internacional – sobretudo grandes potências e superpotências – pertencentes a um outro complexo regional (dinâmicas interregionais e pré-complexos de segurança). Somam-se a esses três componentes outros dois elementos analíticos presentes em um complexo regional securitário: 4) uma fronteira delimitadora entre os diversos complexos de segurança existentes no mundo[17] e, por fim; 5) a anarquia. (CEPIK, 2005).

Os complexos de segurança poder ser definidos como *homogêneos* (onde as interações se dão entre unidades da mesma natureza que atuam em setores específicos) ou *heterogêneos* (admite-se múltiplos atores oriundos das mais diferentes esferas. Nesse sentido, a co-dependência entre os Estados em termos de segurança deve ser sólida e bem arraigada, de forma a gerar um sentimento de pertencimento a uma determinada região (ÁVILA, 2011).

### 2.3 Comunidade de segurança

---

[16] A security complex is defined as a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another.

[17] Buzan e Wæver identificam que atualmente existem onze complexos regionais de segurança ao longo do globo. São eles: América do Norte, América do Sul, Europa, Pós-URSS, Oriente Médio, África Ocidental, África Central, Chifre da África, África Austral, Sul da Ásia, Leste Asiático.

A construção de uma identidade comunitária pressupõe que as bases nas quais essa comunidade será pautada se encontrem nos processos de socialização, interação e transação entre os diversos atores, sendo eles estatais ou subestatais. (FLEMES, 2005). O intercâmbio cultural entre os diversos grupos sociais pertencentes a uma determinada região é responsável por fomentar a criação de uma identidade coletiva, provocando nos agentes envolvidos nesse processo um sentimento de pertencimento e interdependência mútua. Quando esse nível de interação é alcançado, os Estados tendem a optar por ações pacíficas para a resolução de controvérsias regionais. De acordo com a autora Mariza Veloso,

> [...] a integração não pode ser confundida com unificação, mas sim como possibilidade de disseminação das diferentes tradições e práticas culturais que possam permitir novas conexões entre diferentes grupos sociais (VELOSO, 2008, p.2).

Antes de prosseguir com a análise, faz-se necessário definir o que é uma comunidade. Adler e Barnett apresentam três características para se fazer essa definição. Em primeiro lugar, “os membros de uma comunidade têm identidades, valores e significados compartilhados” (ADLER; BARNETT, 1998, p. 31, tradução nossa) [18], e interpretam os eventos sociais de por meio de um conjunto intersubjetivo de idéias. Em segundo lugar, a relação entre os membros de uma comunidade ocorre por meio da interação direta entre os agentes e, essa interação ocorre nos mais diversos contextos. Em terceiro e último lugar, é possível perceber em uma comunidade a reciprocidade difusa entre os atores; essa reciprocidade é expressa por meio da identificação de um interesse a ser obtido a longo prazo ou por algum grau de altruísmo. Faz-se importante ressaltar que o “interesse à longo prazo deriva do conhecimento do agente em relação ao outro que com ele está interagindo e, nesse sentido, o altruísmo pode ser entendido como um senso de obrigação e responsabilidade” (ADLER; BARNETT, 1998, p. 31, tradução nossa).[19]

Baseando-se nas reflexões propostas por Deutsch (1961), uma *comunidade de segurança* pode ser definida como

---

[18] […] members of a community have shared identities, values, and meanings.

[19] […] long-term interest derives from some knowledge of those with whom one is interacting, and altruism can be understood as a sense of obligation and responsibility.

> [...] um grupo que se tornou integrado, em que a integração é definida como a aquisição de um sentido de comunidade, acompanhado de instituições ou práticas formais ou informais, suficientemente fortes e amplamente difundidas para garantir mudanças pacíficas entre os membros de um grupo com segurança razoável por um longo período de tempo (DEUTSCH, 1961, p. 98, tradução nossa).[20]

Nesse viés, podem-se identificar dois tipos de comunidades de segurança.[21] A formação de uma *comunidade amalgamada de segurança* se caracteriza "pela fusão política formal dos seus membros" (FLEMES, 2005, p. 223) e pela existência de chances razoáveis no que se refere a uma mudança pacífica. O objetivo dessa comunidade de segurança extrapola a noção do alcance da paz por meio da integração e inclui como meta a criação de uma "identidade funcional" compartilhada.

Em contrapartida, uma *comunidade pluralística de segurança* é definida como "uma região transnacional composta por Estados soberanos cujos povos mantêm expectativas confiáveis de mudança pacífica" (ADLER; BARNETT, 1998, p. 30, tradução nossa).[22] Nesse tipo de comunidade de segurança os Estados mantêm o status de soberanos e independentes e o objetivo principal é a obtenção e manutenção da paz entre seus membros. A mudança pacífica entre os Estados sugere que, por meio dos processos de interação e compartilhamento de identidades, a condição anárquica intrínseca às relações internacionais é superada. Essa transição pacífica é, sobretudo, pautada na atuação dos arranjos multilaterais, que operam no sentido de "promover a cooperação entre os Estados e diminuir os problemas relativos à falta de confiança entre os países [assim como os custos de transação], reduzindo, assim, o medo mútuo" (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 191). Em relação à proximidade geográfica nas comunidades pluralísticas de segurança, Adler e Barnett (1998) adotam uma perspectiva diferente de Buzan, Wæver e Wilde (1998), e acreditam no surgimento de uma comunidade de segurança entre Estados geograficamente apartados. Os Estados precisam apenas

---

[20] [A security community is] a group that has become integrated, where integration is defined as the attainment of a sense of community, accompanied by formal or informal institutions or practices, sufficiently strong and widespread to assure peaceful change among members of a group with reasonable certainty over a long period of time.

[21] Existe ainda um terceiro tipo de comunidade que não é de segurança. Ela é denominada *comunidade política amalgamada* e prevê a constituição de um governo comum e/ou a maximização das capacidades em termos de poder. (DEUTSCH, 1982).

[22] [We define a pluralistic security community as] a transnational region comprised of sovereign states whose people maintain dependable expectations of peaceful change.

partilhar um mesmo conjunto de regras, normas e valores e, para que isso ocorra, eles não precisam estar necessariamente dentro de um mesmo recorte geográfico.

**Figura 4 – Amalgamação política, pluralismo e segurança**

| | NÃO AMALGAMAÇÃO | AMALGAMAÇÃO |
|---|---|---|
| INTEGRAÇÃO | Comunidade Pluralística de Segurança | Comunidade Amalgamada de Segurança |
| NÃO INTEGRAÇÃO | Comunidade Não Amalgamada, não voltada para a Segurança | Comunidade Amalgamada, mas não voltada para a Segurança |

LIMIAR DA INTEGRAÇÃO

LIMIAR DA AMALGAMAÇÃO

**Fonte: Adaptado de Deutsch, 1982.**

Em comparação com as comunidades amalgamadas, a comunidade pluralística é mais fácil de ser mantida e operacionalizada, tendo em vista a complexidade dos processos necessários para o alcance da primeira. Deutsch sugere que para obter sucesso, uma comunidade pluralística necessita de três condições:

> [As comunidades pluralísticas] parecem exigir apenas três importantes condições para existirem: 1) compatibilidade de valores políticos fundamentais; 2) capacidade dos governos e dos estratos politicamente relevantes dos países participantes de reagirem às mensagens, necessidades e ações uns dos outros, rápida e adequadamente, sem

> recurso à violência; 3) Previsibilidade recíproca dos importantes aspetos relacionados com o comportamento político, econômico e social (esses aspetos, no entanto, são muito menos numerosos no caso de uma comunidade pluralística de segurança do que o seriam na comunidade rigidamente amalgamada que a ela se contrapõe) (DEUTSCH, 1982, p. 273).

Adler e Barnett (1998) esquematizam a evolução de uma comunidade de segurança que, segundo eles, passaria pelas fases "nascente, ascendente e madura."

**1ª Fase: Nascente.** Nesta primeira fase, os Estados se ocupam com a coordenação de suas relações com os demais Estados, objetivando aumentar a segurança da região, reduzir os custos de transação e fomentar os processos econômicos/ comerciais. Os esforços para a formação de uma comunidade de segurança são bem sutis e, nesse aspecto, a criação de instituições robustas é de extrema importância para o aprofundamento das relações entre os países e para a garantia do cumprimento de acordos.

**2ª Fase: Ascendente.** A fase ascendente caracteriza-se pela expansão e intensificação das interações já presentes na 1ª Fase. Nesse contexto, os vínculos entre os Estados se tornam mais estreitos, novas instituições promovem a cooperação no setor militar[23] e as estruturas cognitivas dos Estados passam a ser harmônicas, de forma a dar as bases iniciais para a formação de uma identidade coletiva. Espera-se também que, nessa fase, os Estados já tenham identificado quais são as ameaças, assim como os meios necessários para conte-la.

**3ª Fase: Madura.** Alcançado esse nível de cooperação entre os Estados, as chances de haver um conflito regional tornam-se praticamente nulas, tendo em vista o alto grau de expectativas compartilhadas entre os atores. Para tanto, Adler e Barnett (1998) fazem uma diferenciação entre comunidades maduras com vínculos fracos e comunidades maduras com vínculos estritos (loosely and tightly coupled security communities). Pode-se identificar em comunidades com vínculos fracos os seguintes pontos: 1) utilização de organismos multilaterais para a resolução de controvérsias; 2) controle das fronteiras feito de modo a não considerar invasões militares dos países vizinhos; 3) estratégias de planejamento militar não consideram ataques oriundos dos membros da comunidade; 4) ameaças identificadas de maneira conjunta e; 5) governos adotam um código de linguagem comum em seus

---

[23] Essa cooperação na arena militar faz com que o medo em relação às ameaças externas diminua.

discursos, de forma a se diferenciar dos demais países que não fazem parte da comunidade de segurança. Já nas comunidades com vínculos estritos, a relação entre os Estados é ainda mais densa. Os países estabelecem acordos (formais e informais) no que tange uma resposta coletiva a um possível ataque externo e fixam um conjunto de regras que respaldam as ações de um governo regional supranacional. Essa relação estrita é verificada por meio de: 1) mecanismos de controle e confiança mútua (segurança cooperativa e coletiva); 2) articulação conjunta das Forças Armadas dos países-membros; 3) adoção de políticas domésticas semelhantes e; 4) arranjos institucionais com escopo nacional, transnacional e supranacional.

Um grupo de Estados estaria pronto para ser classificado como uma comunidade de segurança somente após ter passado por essas três fases. Vale ressaltar que a comunidade de segurança continuaria a evoluir com o passar do tempo, o que provavelmente resultaria no surgimento de um novo ator (FLEMES, 2005).

Logo, identificam-se três segmentos da vertente construtivista que orientam de maneira incisiva as discussões relativas às comunidades securitárias regionais. O primeiro ponto se refere à cooperação entre os Estados, que é vista como um processo social dotado de capacidade para remodelar os interesses de política de segurança dos Estados envolvidos (WENDT, 1992; KATZENSTEIN, 1996). Na medida em que as interações sociais entre os atores regionais se intensificam, os Estados passam a partilhar o mesmo conjunto de normas, valores e condutas, optando assim pelas vias da cooperação e não do conflito. Wendt afirma que

> Uma comunidade de segurança é uma estrutura social diferente, formada por conhecimento compartilhado, onde os Estados confiam uns nos outros para resolver disputas sem a guerra. Essa dependência das estruturas sociais sobre as idéias é a visão idealista (ou “idea-ist”) do construtivismo sobre a estrutura (WENDT, 1992, p. 73, tradução nossa).[24]

O segundo ponto nos apresenta por meio do construtivismo, uma melhor interpretação dos efeitos e impactos das normas sociais no que tange a formação das preferências dos atores dentro de um contexto internacional (KLOTZ, 1995). O interesse nacional é orientado por um conjunto específico de normas compartilhado

[24] A security community is a different social structure, one composed of shared knowledge in which states trust one another to resolve disputes without war. This dependence of social structure on ideas is the sense in which constructivism has an idealist (or ‘idea-ist’) view of structure.

entre os atores e, por meio da socialização entre os Estados, a convergência de interesses se torna possível, potencializando assim a estruturação de uma comunidade securitária regional.

A terceira posição se desenvolve a partir da possibilidade de se interpretar as relações internacionais por meios intangíveis, porém empíricos (ADLER, 1997; CHECKEL, 1998). Ao contrário das teorias de cunho realista, marxista ou liberal, que ignoram elementos de ordem subjetiva, o construtivismo faz uma articulação entre os fatores materiais e intersubjetivos que orientam o posicionamento dos atores no sistema internacional.

A partir dos três segmentos explicitados anteriormente, a "*security community*" é identificada por Karl W. Deutsch como "uma possibilidade dos Estados resolverem os seus impasses através de mecanismos que não façam o uso da força em sua forma bruta. Segundo ele há uma "[...] garantia real de que os membros dessa comunidade não lutarão entre si fisicamente, mas resolverão suas disputas de alguma outra forma" (DEUTSCH, 1957, p.5).[25]

---

[25] […] a real assurance that the members of that community will not fight each other physically, but will settle their disputes in some other way" (DEUTSCH, 1957, p.5)

# 3. A UNASUL

O fim da Guerra Fria marcou o início de um novo período nas relações internacionais. A ausência de um governo central combinada com a distribuição difusa de poder entre vários pólos[26] no mundo redirecionou a agenda para o âmbito da governança global. De acordo com Keohane e Nye (2001),

> [...] na medida em que a globalização se expandir, os Estados e os demais atores perceberão que seus valores são progressivamente afetados pelas ações dos outros. Sendo assim, eles procurarão regular os efeitos da interdependência, isto é, exercer a governança global (KEOHANE; NYE, 2001, p. 259, tradução nossa).[27]

Frente a essa nova ordem global instituída, a América do Sul emerge como um cenário dotado de capacidade para alterar a balança de poder no cenário internacional através da atuação conjunta no âmbito institucional. A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) surge nesse contexto como um dos principais espaços multilaterais, que operam na promoção de discussões e na adoção de um posicionamento conjunto da região em relação às dinâmicas diárias que perpassam as relações internacionais. A organização, que busca servir como um canal para a projeção e fortalecimento mútuo dos países sul-americanos, opera de forma a alçar a região a um status mais elevado, com poder de decisão de agenda e influência direta na balança de poder mundial (BRASÍLIA, 2011).

## 3.1 Antecedentes históricos para a promoção da integração latino-americana e sul-americana

Os esforços para a formação de uma zona de cooperação regional entre os Estados latino-americanos são observados desde o século XIX. Simón Bolívar (1783 – 1830), o grande líder da emancipação de diversos países da América do Sul – Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela – já advertia os países sobre a necessidade de se estabelecer um ambiente pacífico, sobretudo entre as nações

---

[26] Insere-se aqui atores estatais, empresas, organizações internacionais e a sociedade civil organizada.

[27] […] as long as globalization continues, states and other actors will find that their own values are increasingly affected by the actions of others. They will therefore seek to regulate the effects of interdependence: that is, to govern globalization.

recém-formadas na região. Segundo ele, o alinhamento desses países teria como objetivo a garantia da paz no âmbito regional e defesa contra ameaças externas, de forma a reafirmar a condição independente e soberana dos Estados.

Em 1815, Simón Bolívar apresentou na Carta da Jamaica uma proposta para a constituição de três novas federações formadas pelas ex-colônias espanholas, cujo objetivo deveria ser a promoção da segurança pós-independência e a prosperidade entre as nações. Contudo, o projeto na obteve sucesso em função de pressões externas por parte dos ingleses e dos norte-americanos, que tinham interesses políticos e comerciais na região. Já em 1864, discutiu-se na Segunda Conferência de Lima a possibilidade da criação de uma confederação entre os Estados da América do Sul[28] e a Guatemala; a finalidade dessa confederação se concentrava na tentativa de barrar as aspirações imperialistas norte-americanas e evitar que o Brasil assumisse uma política expansionista e dominadora na região durante o Segundo Reinado (1840 – 1889) (CABRAL, 2010). Além de avançar nas discussões realizadas durante a Primeira Conferência de Lima (1847), onde foram tratados assuntos relacionados aos princípios de direitos americanos, fronteiras, intervenção e práticas comerciais, os países também efetivaram a proposta de estabelecer uma confederação defensiva. Além de Simón Bolívar, outros líderes como Juan Perón e Juscelino Kubitscheck também tentaram promover a integração dos países pelas vias institucionais através de acordos de natureza comercial e nacional-desenvolvimentista, como foi o caso da Operação Pan-Americana[29] de 1958 (LESSA, 2011).

Já na década de 1960, os Estados assinaram o Tratado de Montevidéu[30] e institucionalizaram a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que tinha como objetivo extinguir até 1980, as barreiras tarifárias e alfandegárias que inviabilizavam o livre comércio na América Latina. De acordo com Nafalski (NAFALSKI, 2010, p. 14), a ALALC pode ser considerada o “primeiro dispositivo de integração regional” na América do Sul. No preâmbulo do documento que prevê a instituição a ALALC, os países elucidam a necessidade de *unir seus esforços em*

---

[28] A confederação de caráter defensivo contava com Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guatemala, Peru e Venezuela como países signatários.

[29] Conjunto de diretrizes apresentadas pelo governo de Juscelino Kubitschek que tinha como finalidade a união das nações sul-americanas em torno de um projeto de desenvolvimento econômico e social.

[30] Acordo firmado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

*favor de uma progressiva complementação e integração de suas economias com base numa efetiva reciprocidade de benefícios*, fator indispensável para a viabilização do processo de desenvolvimento na região. Entretanto, a dificuldade no alinhamento das políticas de substituição de importações e de industrialização fez com que as negociações fossem interrompidas.

Diante do insucesso da organização, somente em 1980 substituiu-se a ALALC pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI); dessa vez, o foco é redirecionado para o desenvolvimento e fortalecimento dos Estados-membros (NAFALSKI, 2010). A aproximação dos países latino-americanos no âmbito da ALADI se dá em grande medida pela pressão exercida pelos Estados Unidos, que ainda mantinham uma relação de dependência dos países subdesenvolvidos para consigo. O acordo prescreve tratamento diferenciado para países-membros em função das assimetrias existentes entre eles e, segundo Nafalski (NAFALSKI, 2010, p. 24) esse protótipo integracionista "foi importante para a consolidação de um formato de integração que [...] sofrerá alterações dez anos depois, em 1990, com o Mercosul". Atualmente, a ALADI tenta se adequar às novas demandas temáticas internacionais, abrangendo temas que ultrapassam os acordos celebrados[31] sob a sua competência, como o comércio de serviços, a propriedade intelectual e aquisições do setor público.

Dezesseis anos mais tarde e tendo como base o Pacto Andino[32] (1969) firmado entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela[33], criou-se em 1996 a Comunidade Andina de Nações (CAN). O projeto continha metas audaciosas nos setores econômico, industrial e político, como a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC), cooperação macroeconômica e convergência das políticas industriais e comerciais dos países-membros (CABRAL, 2010). Os encontros da CAN foram marcados pela participação ativa da sociedade civil e pela tentativa de alinhamento das estruturas produtivas entre os países-membros. Contudo, os resultados

---

[31] Até hoje, a ALADI celebrou cinco acordos no âmbito regional entre os Estados-membros. Nesses acordos está prevista a abertura de mercados, a promoção do comércio mediante a superação de barreiras técnicas ao comércio, a cooperação científica e tecnológica, a cooperação e intercâmbio de bens na área cultural e preferência tarifária regional.

[32] Bloco de natureza econômica formado em 1969 durante a Conferência de Catargena. O bloco recebeu o nome de Pacto Andino até 1996 e, depois dessa data, foi denominado Comunidade Andina de Nações.

[33] O Chile sai da CAN em 1977, mas retorna a organização em 2006, mesmo ano em que a Venezuela se retira.

alcançados pelo bloco até hoje são mínimos e estão longe de viabilizar o cumprimento das metas iniciais.

Redirecionando a análise histórica para o Cone Sul no que se refere à formação de uma zona cooperativa entre os Estados, pode-se observar uma dificuldade na aproximação dos Estados. De acordo com Dreger,

> A lógica de confrontação e o temor recíproco dos governos militares da região dificulta a aproximação entre os países, sendo que a competição pela liderança da região entre Brasil e Argentina vai marcar a dinâmica das relações interestatais. A substituição da lógica da competição pela da cooperação acontece (somente) a partir da construção de medidas de confiança (VIZENTINI, 2003) iniciadas na década de 1970, ainda sob regimes militares (DREGER, 2009, p. 32).

Os primeiros acordos bilaterais entre Brasil e Argentina datam do fim da década de 1979, quando durante o governo militar de João Figueiredo no Brasil e Jorge Vidella na Argentina, os países assinam juntamente com o Paraguai a Tripartite de Cooperação Técnico-Operativo. O objetivo do acordo era regularizar a situação de navegadores nas águas do Rio Paraná e definir diretrizes para o uso conjunto das usinas de Corpus e Itaipu. A partir daí, houve um significativo estreitamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, que passaram a dialogar nas mais variadas arenas, como desenvolvimento nacional e uso de materiais nucleares. O desenho dessa nova conjuntura de cooperação na América do Sul foi um episódio ímpar aos olhos da comunidade regional, tendo em vista que a disputa entre os dois Estados pela liderança na região era evidente.

Todo esse movimento em prol da cooperação foi baseado, sobretudo, em projetos autônomos ou conjuntos de desenvolvimento voltados para a indústria e infraestrutura dos países. A maior parte do capital que financiava esses projetos era oriunda do exterior e, em função do aumento exponencial no preço do barril de petróleo e nas importações em geral, combinado com a elevação desenfreada da taxa de juros por parte dos credores privados, inaugurou-se um período de violenta recessão entre os países subdesenvolvidos. A turbulência econômica gerada pela 2ª crise do Petróleo (1979 – 1980) e a instabilidade política causada pela onda de movimentos pró-democracia inviabilizou a continuidade dos projetos desenvolvimentistas (BRUM, 1984).

Ao contrário do que se pensava em relação à aproximação dos países em um período de recessão, a crise serviu para fomentar o adensamento das relações entre

Brasil e Argentina, que passaram a buscar um no outro uma espécie de complementariedade para sobreviver à crise. As semelhanças estruturais e a convergência de interesses foram pontos basilares para um processo de integração progressiva. Dreger justifica que

> Ao remover a histórica desconfiança e mudar o padrão de competição para cooperação, não apenas se permitia uma atuação conjunta no cenário internacional, mas também se possibilitava a adoção de posições compatíveis quanto à ampliação do entendimento político, econômico e militar, exemplificado na realização conjunta de exercícios militares (DREGER, 2009, p. 33).[34]

Ainda sob os efeitos da crise, os movimentos para a integração Brasil-Argentina continuaram e, consequentemente, despertaram o interesse das nações vizinhas. Para efeito, Paraguai e Uruguai manifestaram o desejo de ingressar na parceria até então bilateral e em 1991, por meio do Tratado de Assunção, formalizaram a união entre esses quatro Estados, criando assim o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul). O objetivo inicial da organização, de acordo com seu tratado constitutivo é a formação de uma zona de mercado comum entre os Estados signatários, que viabilizasse a projeção da região no cenário internacional. Para tanto, seria necessário

> [...] a ampliação dos mercados para a produção local, integrar as cadeias produtivas, a infraestrutura, coordenar as políticas macroeconômicas, preservar o meio ambiente e [coordenar projetos para] um melhor aproveitamento e exploração dos recursos naturais (CABRAL, 2010, p. 9).

Apesar do caráter econômico do Mercosul, a organização também carrega consigo uma ideia de adensamento das relações sociais, defesa dos princípios democráticos, apaziguamento das relações conflitivas entre seus principais membros – Brasil e Argentina – e emancipação comercial em relação ao mercado norte-americano (DREGER, 2009). O Mercosul adquire personalidade jurídica por meio da assinatura dos Protocolo de Brasília (1991), Protocolo de Ouro Preto (1994), e Protocolo de Olivos (2002), organizando assim o seu aparato técnico-burocrático. O escopo de atuação regional do bloco se maximiza mediante a adesão

---

[34] A realização de exercícios militares entre Brasil e Argentina se intensificou durante a década de 1980, culminando na assinatura do Acordo para Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear e na criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (1991).

de novos membros, iniciada por Bolívia e Chile (1994), Peru (2003), Colômbia e Equador (2004) e recentemente pela Venezuela (2012). Fazendo um balanço geral no que tange os resultados alcançados pela organização multilateral, pode-se afirmar que, apesar dos crescentes esforços para a ampliação de parcerias e solidificação das políticas implementadas, o Mercosul avançou muito pouco em relação aos seus objetivos. Problemas estruturais como a falta de mecanismos que estimulem a integração instrumental e normativa, uniformização das políticas fiscais e monetárias, cumprimento de medidas acordadas pelos países e rivalidades históricas, invalidam os esforços pró-integração.

Sob essa ótica, é válido o argumento de que as tentativas para o estabelecimento de uma comunidade sul-americana, seja ela de caráter econômico ou político, foram interrompidas ao longo do tempo em função de fatores puramente estruturais que, de certa maneira, anularam os esforços direcionados para o estabelecimento de uma integração regional plena.

### 3.2 Criação da Unasul

Os primeiros movimentos em direção à formação de uma comunidade sul-americana surgem no ano 2000, ainda durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Desde a década de 1990, o Brasil passou a assumir de maneira mais efetiva o papel de mediador na resolução de conflitos regionais[35] e, devido a essa articulação entre os Estados sul-americanos, a necessidade de diálogo e entendimento[36] entre os líderes da região foi colocada em pauta na 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília no ano 2000 (DREGER, 2009). Nesse primeiro momento, os países acordaram em relação ao estabelecimento de uma zona de paz regional e a necessidade de aproximação entre os Estados sul-americanos, optando por criar a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana), órgão responsável pela

---

[35] O Brasil atuou na mediação do Conflito de Cenepa, ocorrido em 1995 entre Equador e Peru. A Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP) surgiu nesse mesmo período, com o objetivo de gerar um sentimento de confiança mútua entre os dois países. Além dessa intervenção entre Equador e Peru, o Brasil intermediou por meio do Mercosul o diálogo entre os organismos militares e a presidência civil paraguaia, que na época estavam sob forte tensão após a queda do general Alfredo Stroessner (DREGER, 2009).

[36] Principalmente nas questões relacionadas à infraestrutura e desenvolvimento.

promoção da integração física da região.[37] A 2ª Reunião foi realizada dois anos mais tarde na cidade de Guayaquil, onde se destacou novamente a importância de se criar na região um sentimento de cooperação para a promoção da paz, firmado na confiança mútua. Os Estados formalizaram seus compromissos com a assinatura de duas declarações, uma para o estabelecimento formal de uma Zona de Paz Sul-Americana e a outra para a reafirmação da IIRSA no que se refere aos seus objetivos estratégicos na região. Já o 3ª Encontro de Cúpula Sul-Americano, ocorrido em 2004 na cidade de Cuzco, foi marcado pela elaboração da "Declaração de Cuzco" que, além de elucidar a importância da ALADI, da CAN e do Mercosul na fomentação do processo de integração, previu a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Inicialmente, a CASA se ocuparia da elaboração de políticas para a redução das assimetrias entre os países-membros e a aproximação com outros blocos (e/ ou regiões) em fase de ascensão[38] (PAGLIARI, 2009).

Somente em 2007, durante a 1ª Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, houve a mudança do nome CASA para UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) e, finalmente em 23 de maio de 2008 na cidade de Brasília, a organização adquire personalidade jurídica por meio da assinatura do Tratado Constitutivo da Unasul, que conta ao todo com doze países signatários: A República da Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela (MONTENEGRO, 2011).

O esquema abaixo apresenta os principais eventos na esfera institucional que contribuíram para a criação da Unasul.

---

[37] A integração infra-estrutural entre os países é uma alternativa encontrada para solucionar as demandas relativas aos constantes déficits no setor viário e energético.

[38] Em seu discurso de posse para o segundo mandato, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva afirma que "Nossa política externa – motivo de orgulho pelos excelentes resultados que trouxe para a nação – foi marcada por uma clara opção pelo multilateralismo, necessário para lograr um mundo de paz e solidariedade. Essa opção nos permitiu manter excelentes relações políticas, econômicas e comerciais com as grandes potências mundiais e, ao mesmo tempo, priorizar os laços com o Sul do mundo. Estamos mais próximos da África – um dos berços da civilização brasileira. Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao continente, ao MERCOSUL e à Comunidade Sul-Americana de Nações" (BRASIL, 2003). Além disso, o surgimento dos BRIC'S (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) vem para fomentar o argumento brasileiro no que tange uma aproximação com as novas economias emergentes.

**Figura 5 – Cronologia da formação da UNASUL**

**Fonte: Adaptado de Dreger, 2009.**

### *3.2.1 Escopo de atuação da Unasul*

Levando em consideração o audacioso projeto sob o qual a Unasul foi fundada, é válido afirmar que o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva agiu de maneira sensata ao declarar que "uma América do Sul integrada mexeria com o tabuleiro do poder mundial".[39] O preâmbulo do Tratado elucida que:

> **APOIADAS** na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngües e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum; [...] **AFIRMANDO** sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe; **CONVENCIDAS** de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nosso povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes; **SEGURAS** de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa; [...] **CONSCIENTES** de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assuma os compromissos segundo sua realidade;[...] (UNASUL, 2008d).[40]

Conforme o preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul citado acima, os Estados devem se apoiar em um conjunto histórico de normas e valores partilhados entre eles, reafirmando assim o desejo de criar um sentimento de pertencimento à região por meio de uma identidade comum aos cidadãos sul-americanos. O caminho da integração é colocado como a principal via pela qual o *desenvolvimento sustentável e o bem-estar* serão alcançados, demandando assim uma articulação conjunta entre os setores *político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura*.

Todo esse movimento vem a endossar a ideia do multilateralismo e da busca pelo equilíbrio, justiça, soberania e paz. Ainda de acordo com o Tratado Constitutivo da Unasul, os países acordam que A União das Nações Sul-americanas tem como

---

[39] Declaração feita durante o 3ª Encontro de Cúpula Sul-Americano.
[40] Ver o preâmbulo completo do Tratado Constitutivo da Unasul.

objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Fazendo uma análise comparada entre outros textos apresentados pelo Mercosul, pela CAN, ou por outros acordos regionais bilaterais, a redação do texto é considerada muito avançada, tendo em vista o nível de integração que se pretende atingir. Os objetivos da organização se concentram em uma visão política e humanista e progridem nas questões relativas à desigualdade social e à formação cidadã nos mais distintos aspectos. A concepção de uma identidade sul-americana pode admitir uma maior participação dos civis nas instâncias decisórias, contribuindo assim para a descentralização do poder (NAFALSKI, 2010).

O aparato burocrático da organização se divide nos seguintes órgãos:

1) **Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo** – Este é o órgão máximo da Unasul. Suas atribuições se concentram na adoção de medidas que fomentem o processo integracionista no plano político, na convocação de Reuniões e criação de Conselhos, na deliberação das propostas oriundas do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e na resolução do posicionamento político da organização face às demandas externas;
2) **Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores** – Cabe a esse órgão adotar Resoluções que viabilizem o que foi acordado no Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, apresentar projetos de Decisão, atuar na promoção do diálogo político em função de temas regionais e internacionais**,** aprovar o programa anual de atividades e o orçamento da organização, implementar o posicionamento político da organização face às demandas externas, dentre outros.
3) **Conselho de Delegadas e Delegados** – As principais funções do Conselho de Delegadas e Delegados admitem a implementação das medidas acordadas no Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e no Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, a

elaboração de projetos de Decisão para a discussão no âmbito do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e a garantia da continuidade do diálogo político.

4) **Secretaria Geral** – Esse órgão é coordenado pelo Secretário Geral (que é eleito pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo durante um mandato de dois anos) e tem como objetivo prestar auxílio na execução das funções delegadas ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, ao Conselho de Ministras e Ministro das Relações Exteriores, ao Conselho de Delegadas e Delegados e a Presidência Pro Tempore, participar e exercer a papel de secretaria nas reuniões dos órgãos da Unasul, realizar as ações jurídicas necessárias, dentre outros.

## 3.3 Formação de uma Comunidade de Defesa Sul-Americana – O Conselho de Segurança Sul-Americano

Tendo em vista a nova configuração da agenda securitária global, sobretudo após os ataque às Torres Gêmeas e ao Pentágono em 11 de Setembro de 2001 e os recentes episódios de atritos na região,[41] identificou-se a necessidade de criação de um arranjo institucional que respondesse às demandas securitárias da América do Sul, atuando na formulação de políticas defensivas conjuntas e na resolução direta de conflitos.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) é um órgão autônomo que opera no âmbito da Unasul, cujo objetivo é cuidar exclusivamente dos assuntos concernentes à defesa e segurança dentro da organização. A proposta para a criação do Conselho partiu do ex-ministro brasileiro da Defesa, Nelson Jobim durante a III Reunião Ordinária da Unasul (2008) e foi aprovada em dezembro do mesmo ano. De acordo com Dreger (2009), a estruturação do Conselho apresenta três aspectos de suma importância:

---

[41] Entre os episódios, pode-se citar a crise entre Colômbia e Venezuela iniciada em 2010 após a denúncia do Governo colombiano de que as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia estariam se abrigando em território venezuelano (LEO, 2010). Tem-se ainda uma denúncia por parte do Governo do Peru em 2008, que acusava o Chile de manter espiões na sua capital, Lima (MARTINI, 2009).

> Em primeiro lugar, a existência da agenda multidimensional (...) e da oportunidade de ação conjunta, até mesmo como forma de se consolidarem medidas de construção de confiança na América do Sul. Em segundo lugar, a definição exógena da agenda sul-americana acaba por dificultar a multilateralidade em termos securitários, sendo que a concertação subcontinental se reserva a acordos bilaterais. Por fim, a subjetividade da construção de conceitos de segurança no plano internacional, principalmente após o advento dos atentados de 11/09 (DREGER, 2009, p. 60).

Sob essa ótica, os objetivos do CDS foram estruturados com a finalidade de atuar na consolidação de uma zona pacífica na América do Sul, de forma a contribuir com a paz mundial por meio da estabilidade democrática e do desenvolvimento integral dos povos; construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, levando em consideração as particularidades sub-regionais e nacionais; gerar consenso para a fomentação da cooperação regional em matéria de defesa. Segundo o ex-ministro Jobim, o CDS não corresponde a uma aliança militar nos moldes da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), mas sim a “um foro de debates para discutir e identificar fatores de risco e ameaças à região de toda natureza”.[42]

Os desígnios do Conselho operam em conformidade com alguns princípios basilares da política externa brasileira, como a política de não-intervenção e autodeterminação dos povos, e não esconde a influência direta exercida pelo Brasil na organização. A proposta brasileira enfatizou que a atuação do CDS ocorreria na coordenação de políticas defensivas, no compartilhamento de novas tecnologias militares, na resolução de controvérsias e, posteriormente, na criação de uma indústria bélica comum entre os Estados, entretanto sem qualquer poder de intervenção militar.

Já na primeira reunião do Conselho, fica estabelecido o Plano de Metas para o biênio 2009/2010, estruturado a partir de quatro eixos temáticos. O primeiro se refere ao intercâmbio de informações no âmbito de políticas de defesa e prescreve a criação de um espaço para a troca de informações entre os países[43], compartilhamento de informações referentes aos investimentos na esfera militar, identificação de elementos regionais de risco e a criação de um sítio para o Conselho. O segundo eixo se desenvolve a partir da cooperação militar, de ações

---

[42] Declaração feita pelo ex-ministro da Defesa Nelson Jobim durante a apresentação da proposta de criação do Conselho de Defesa da América do Sul.
[43] O seminário sobre a Modernização dos Ministérios da Defesa foi realizado em novembro de 2009, na cidade de Quito, Equador.

humanitárias e operações de paz e prevê ações conjuntas no caso de catástrofes naturais, elaboração de um inventário que aborde as capacidades militares dos Estados e a realização de discussões que visem o intercâmbio experiências em operações de paz. Já o terceiro eixo aborda a indústria e a tecnologia de defesa que, além de atuar na promoção de iniciativas bilaterais e multilaterais, sugere a realização de um diagnóstico concreto das indústrias de defesa dos países. O quarto e último eixo se resume na formação e capacitação docente e estudantil, visando estimular a criação de um espaço sul-americano para a troca de informações e experiências entre estudantes, professores, militares e especialistas no campo de estudos estratégicos (OLIVEIRA, 2010).

Mesmo abrigando Estados com interesses (políticos, sociais e econômicos) distintos, a criação do Conselho de Defesa representa um avanço exponencial no que tange a formação de uma comunidade sul-americana. A tentativa de afunilar as agendas securitárias em prol de um objetivo conjunto demonstra que, em certa medida, os países já conseguem operar em um nível razoável de cooperação. Essa conformidade de expectativas é fundamental para que a região tenha maior relevância nos demais organismos multilaterais e adquira paulatinamente maior influência na formação da agenda internacional. Além disso, a identificação antecipada de ameaças externas diminui o risco de uma intervenção indesejada por parte de outras nações, como os Estados Unidos, por exemplo, delegando assim aos membros do Conselho a responsabilidade pela resolução das demandas internas.

A abertura de um espaço democrático que promova o diálogo entre os países nos assuntos relativos à defesa e segurança, permite que sejam desenvolvidas novas alternativas para problemas nacionais – via troca de experiências – e regionais. A baixa incidência de conflitos na região altera consideravelmente a dinâmica das 12 Forças Armadas nacionais e tende a corroborar a suposição de Flemes:

> Em uma comunidade de segurança assim definida, o exército já não terá como função interna a dissuasão mútua, mas contribuirá para a proteção dos Estados compreendidos na comunidade de segurança perante ameaças externas (FLEMES, 2005, p. 223).

Nesse sentido, a confiança é o imperativo responsável pela manutenção e execução das estratégias pré-fixadas pelos países-membros. A formação de uma identidade comum baseada nos princípios de confiança tende, até certo ponto, a superar a questão do nacionalismo e, no caso da América do Sul, se pauta no compartilhamento de normas e valores pertencentes a um mesmo segmento cultural. Ao operar em uma das arenas mais sensíveis aos Estados, o CDS se configura como um dos principais dispositivos pró-integração, dotado de legitimidade e credibilidade, podendo então atuar de maneira incisiva em decisões concernentes à esfera global.

Contudo, é de suma importância ressaltar que ainda existem algumas particularidades sociais, econômicas e militares entre os países sul-americanos que não podem ser ignoradas. Apesar da percepção conjunta dos Estados no que se refere ao adensamento das relações no âmbito institucional e dos crescentes esforços para o estabelecimento de uma zona de confiança mútua nos mais diversos setores, os Estados apresentam pontos discrepantes entre si que merecem um aprofundamento, como será feito a seguir.

## 4. BRASIL

O contexto no qual o Brasil se insere atualmente nas relações internacionais é fortemente marcado pelo multilateralismo e pela interdependência entre os Estados, que estão cada vez mais integrados devido ao fenômeno da globalização. A dinamização do mercado, o fortalecimento da economia e a fomentação do desenvolvimento nacional deixaram de ser uma questão puramente unilateral e migraram para um campo cada vez mais amplo. A afirmação do chanceler brasileiro Luiz Felipe Lampreia de que "não basta ser grande individualmente, é preciso ser grande na capacidade de gerar parcerias"[44] chama a atenção para o redirecionamento do foco brasileiro em relação às suas parcerias estratégicas.

Sob essa ótica, o Brasil surge no século XXI como uma potência emergente que, aos poucos se torna capaz de exercer influência na agenda mundial e conseqüentemente na balança de poder global. O potencial do país está concentrado nas suas capacidades naturais – dimensão territorial, abundância de recursos hídricos e minerais, diversidade na fauna e na flora, posicionamento estratégico no globo –, no tamanho da população[45] e no histórico pacífico da nação.[46] A ausência de conflitos que envolvam o Brasil permite que o país dê uma maior atenção para as questões de cunho econômico, social e político, proporcionando uma maior inserção nos fóruns multilaterais e legitimidade para atuar no contexto internacional.

Para tanto, o discurso brasileiro aponta a integração da América do Sul como carro-chefe para o processo de desenvolvimento nacional e regional, que deve ser promovido por meio da interlocução entre os países sul-americanos nas mais distintas áreas. É inegável o prestígio que o país vem adquirindo ao longo dos anos entre as principais potências e, nesse sentido, há uma auto-percepção do Brasil enquanto mediador de conflitos – ou negociações – e representante dos países da região perante a comunidade global. Apesar das inúmeras deficiências estruturais que a nação ainda apresenta (como a miséria, a pobreza e a fome), pode-se afirmar

---

[44] Palestra proferida pelo Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia no Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo, 01 de abr. 1997.

[45] Estima-se que a população brasileira oscile entre os 193 milhões de habitantes (Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas – DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – Copis).

[46] O Brasil não se envolve efetivamente em um conflito internacional armado desde a Guerra do Paraguai em 1864.

que o Brasil é um dos principais candidatos a gozarem do status de potência nas relações internacionais (SALOMÃO, 2010).

### 4.1 Formação social brasileira

De maneira geral, a formação de um Estado-Nação está intimamente ligada a uma concepção de unidade cultural constituída ao longo do tempo e, no caso do Brasil, essa lógica é também reproduzida. A nacionalidade brasileira foi esboçada a partir de um projeto predatório e de exploração, totalmente voltado para o exterior em detrimento das demandas nacionais. Atribui-se a esse legado ibérico no país algumas disfunções culturais – como a heteronomia, a alienação, a inautenticidade e o amor ao ócio – sob as quais a sociedade brasileira foi constituída, o que criou um estereótipo negativo da nação frente às demais sociedades “civilizadas” do século XVIII e XIX. Essas disfunções não foram causadas por um choque cultural, como no caso do México ou do Peru, por exemplo, mas sim por uma inadequação entre o projeto de emancipação da colônia e as instituições existentes na época, que não foram capazes de suprimir por completo as disfunções herdadas do período ibérico (CORBISIER, 1958).

O Brasil se destacou dentro de uma lógica de determinismo biológico e se afasta da vertente humanista[47] altamente difundida na Europa do século XVIII. A ideia da supremacia do homem branco sobre os demais fez com que a democracia racial fosse abandonada e desse um espaço ainda maior para a exploração escravocrata. Mesmo após a abolição da escravidão e a proclamação da República, a estrutura comercial permaneceu praticamente inalterada, com bases fortemente arraigadas na monocultura latifundiária e exportação exclusiva de bens primários. De acordo com Corbisier,

> O complexo colonial, no qual se configurou o homem brasileiro durante mais de quatro séculos, implicava [na] impossibilidade de tomarmos consciência de nós mesmos. Se remontarmos a nossa própria biografia e consultarmos o nosso estado de espírito, antes dos anos 30, verificaremos que o colonialismo se manifestava em nós não só pela total dependência, mas também pelo complexo de inferioridade em relação à Europa (CORBISIER, 1958, p. 39).

---

[47] A vertente humanista foi construída a partir da idéia de que todos os homens nascem livres e iguais, e tem como base discursiva a igualdade.

Logo, os tipos sociais que remetem ao Brasil colonial convergem com uma ideologia de atraso (Gellner, 1993) e patrimonialismo (Faoro, 2000), onde o poder era exercido em função de quem o exercia, atribuindo assim um papel secundário e periférico às massas.

Os principais estudiosos da cultura social brasileira apontam o ano de 1922 como um marco na história do país. A Semana da Arte Moderna foi um despertar para a sociedade brasileira no que se refere à criação de um sentimento nacional. O país tomou uma consciência objetiva dele mesmo enquanto nação e, a partir daí, formou-se a verdadeira identidade brasileira. A década que se seguiu foi fortemente marcada pelo processo de industrialização nacional, criação do mercado consumidor interno, incentivo à pesquisa – que visava, sobretudo, identificar soluções para problemas sociais – e difusão das artes nos mais diversos segmentos.

## 4.2 Política externa brasileira

Partindo de uma visão geral, a política externa é uma política peculiar de Estados na qual os países traçam uma estratégia de inserção internacional. Influenciada por demandas internas e externas, a política externa se diferencia da política de governo na medida em que a primeira é um reflexo dos valores da sociedade e apresenta certa constância; já a segunda, se altera de acordo com o governo eleito que adota posicionamentos estratégicos, objetivando uma possível reeleição.

Fazendo uma leitura crítica da política externa brasileira desde o período da República Velha (1889 – 1930) até os dias atuais, identificam-se certos padrões de ação na conduta brasileira. O primeiro deles é a cordialidade no trato oficial com os países vizinhos, difundida desde o período da Regência (1831 – 1840). Naquela época, a monarquia estava concentrada na delimitação do território nacional e contava com uma série de vizinhos considerados fracos e mal administrados. Isso contribuiu para a formação de uma auto-imagem do Brasil como nação provida de “instituições civilizadas”, reforçando assim a ideia de superioridade brasileira frente aos demais países. Logo, chegou-se a conclusão de que não existiam motivos para destratar os Estados vizinhos, tendo em vista o baixo grau de ameaças regionais e a

importância reduzida desses atores para a condução da política nacional e externa brasileira.[48] Com o passar do tempo, cultivou-se a cordialidade oficial como parâmetro base para a conduta diplomática – que evoluiu como variável independente do regime e dos governos vigentes –, que estava sempre vinculada à percepção de interesses nacionais no período que se seguia.

O segundo padrão de ação identificado na política externa brasileira é a emergência do país como potência média e a sua inserção assimétrica na economia internacional. A condição de potência média direcionada ao Brasil atribuiu traços ambíguos a sua conduta externa; se por um lado o país ainda era marcado pela subserviência e alinhamento automático às principais potências europeias que estavam sob a égide capitalista da metade do século XIX, por outro ele reconhece o desenvolvimento nacional como principal vetor da política externa, livre de interferências que remetiam ao passado colonial.

O terceiro e último padrão nasce durante a passagem do século XX para o século XXI, e desenvolve um novo conceito de auto-imagem nacional: o de potência emergente. Identifica-se um movimento pendular que se iniciou na Era Vargas e culminou anos mais tarde na modernização do parque industrial brasileiro, criando bases para a implantação de um novo projeto de Estado (1960 e 1970) reafirmado pela política desenvolvimentista. De igual forma, a coincidência temporal entre o processo de democratização no Brasil com o fim da Guerra Fria deu espaço para a emergência e inserção brasileira nos principais organismos internacionais por meio da globalização. Sendo assim, aponta-se como padrão da política externa brasileira a continuidade e a racionalidade marcada por forte presença do Estado, com início nos anos 30 até a crise de adaptação desse Estado, que posteriormente (mais precisamente nos anos 90) passou a operar com transferência de responsabilidade às forças sociais (CERVO, 2008).

Por sua vez, o período FHC foi fortemente marcado pelo incentivo a abertura de mercados, privatizações e livre comércio, e nesse sentido, a política externa nacional foi regida por uma *autonomia pela participação*. Essa autonomia é definida por Vigevani e Cepaluni (2007) como a adesão aos regimes internacionais, inclusive de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras

---

[48] Essa afirmação condiz apenas com o período da Regência, quando o Brasil ainda não tinha interesses reais em emergir como uma potência regional.

que regem o sistema internacional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283). Tendo como foco o estabilização econômica do país, a autonomia pela participação se desenvolveu de forma gradual e foi responsável por inserir o ambiente internacional na agenda brasileira.

Quando o ex-presidente Lula assumiu o poder em 2003, ele não rompeu totalmente com o modelo de política externa deixado por seu antecessor Fernando Henrique Cardoso. O que se observou na realidade foi uma mudança de perspectiva em relação ao papel brasileiro nas relações internacionais, corroborando assim a afirmação de vários estudiosos da área de que, a política de Lula fez com que o Brasil não fosse mais visto como o último dos primeiros, mas sim como o primeiro dos últimos. A partir de então, a posição angariada pelo Brasil vai além de uma liderança regional, mas sim de uma liderança entre os países pobres e emergentes (como Rússia, China, Índia e África do Sul) que agora são peças fundamentais no cenário internacional. A aproximação brasileira se dá por meio de acordos bilaterais e multilaterais e concentra-se, sobretudo, na cooperação técnica entre os Estados emergentes. Além da aproximação com o eixo sul-sul, o Brasil se inseriu nos principais fóruns multilaterais de natureza econômica, política, ambiental e militar, alargando ainda mais as suas zonas de influência (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007). Ainda no plano internacional, o Brasil também propõe a reformulação do Conselho de Segurança das Nações Unidas para a adesão de novos membros. Em um de seus pronunciamentos, o ex-presidente Lula afirmou que,

> [...] o Conselho de Segurança da ONU deve ser reformado para manter e aumentar sua legitimidade [tendo em vista que] não faz sentido que entre seus membros permanentes não estejam presentes representantes da África e da América do Sul (SILVA *apud* NAFALSKI, 2010, p. 92).

A admissão brasileira no Conselho de Segurança reposicionaria toda a dinâmica securitária mundial e incluiria de vez o país nas questões de *high politics*.

Toda essa movimentação no âmbito internacional é também fruto de esforços regionais para o adensamento das relações entre os Estados sul-americanos. O projeto político de condução das questões externas na América do Sul encontrou em seu cerne um grande número de governos de natureza cooperativa e voltados para políticas sociais. Boa parte dos países da região ainda está sobre o comando de

partidos de linha esquerdista, o que facilitou exponencialmente a interlocução entre os atores estatais e não estatais. Problemas estruturais da região, como a miséria, a pobreza e a fome, foram colocados em primeiro plano, de forma que as soluções fossem encontradas de forma multilateral.

Apesar da falta de interesse em relação aos assuntos de defesa e segurança por parte de alguns parlamentares do Legislativo, a política externa durante o governo Lula não ficou concentrada apenas no executivo. O Itamaraty continuou gozando de certa autonomia para operar em questões pontuais, com transferência de uma parcela das responsabilidades para o então ministro das Relações Exteriores Celso Amorim. Além do Itamaraty, outras agências nacionais como a Embrapa, por exemplo, agiram de forma autônoma e ajudaram a fomentar a cooperação entre os Estados via política externa. De acordo com Nafalski, “a política externa do governo Lula, reposiciona o Brasil no cenário internacional, não tanto por suas inovações [...], mas pela ousadia de serem colocadas em prática sem a necessidade do aval de nenhum outro governo” (NAFALSKI, 2010, p. 94). A condição de subserviência brasileira foi substituída por uma parceria estratégica fortemente marcada pela readaptação do modelo anterior, contrariando assim a relação brasileira estabelecida com as principais potências durante os oito anos de FHC.

## 4.3 Política estratégica de segurança e defesa

A interlocução entre a política externa e política de defesa é um dos atributos chave para os Estados que, assim como o Brasil, desejam ocupar um espaço de maior relevância no ambiente internacional. A delineação coerente dessas políticas ajuda na formulação de metas a médio e longo prazo, principalmente no que se refere à quantidade de recursos financeiros e materiais empregados, e influencia diretamente nos resultados alcançados pelo país. Cervo elucida que

> [...] se a defesa corresponde a um serviço do Estado, a diplomacia corresponde a outro. Ambos supõem avaliação de meios, fins e riscos da decisão, visão de mundo, objetivos estratégicos e reações aos condicionamentos estruturais ou momentâneos. Ambos se complementam (CERVO, 2008, p. 121).

Para tanto, é necessário que o governo tenha ciência dos problemas concernentes à defesa e segurança, assim como quais são as suas opções para solucionar essas demandas.

Nesse aspecto, cabe ao país formular uma política de Estado que englobe os mais diversos setores existentes na nação, operando de maneira a corresponder da melhor maneira possível com as demandas do setor privado, dos grupos de interesse, das ONG's, dos diversos segmentos sociais e da população civil. Quando o Estado atua de forma a contemplar os interesses desses segmentos de maneira conjunta, ele supera a noção de uma política de governo e passa a agir em uma arena de fato democrática, ampliando de maneira significativa seu escopo de atuação e aceitação por parte das massas. A elaboração da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional possuem essa característica multisetorial e se configuram como os principais instrumentos para direcionar a política de defesa e segurança do país, tornando-se de suma importância para a avaliação do estabelecimento de uma comunidade de segurança na América do Sul.

### *4.3.1 A Estratégia Nacional de Defesa*

Apresentada no fim do ano de 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END) foi fruto das discussões entre especialistas em estudos estratégicos, membros de órgãos públicos e privados, cidadãos com conhecimento razoável na área e os representantes da Aeronáutica, do Exército e da Marinha brasileira no âmbito do Ministério da Defesa, que na época estava sob o comando de Nelson Jobim. A criação desse documento significou um avanço no país no campo de defesa e segurança, tendo em vista que nunca antes na história foi pensado algo nessa dimensão. A END estabelece metas a curto (até 2014), médio (2015 a 2022) e longo prazo (2027 a 2030) e se desenvolve a partir de três eixos principais: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

O texto se desenvolve a partir de três pontos e, o primeiro deles aponta a defesa e desenvolvimento como temas intrínsecos e complementares, motivados um pelo outro. O segundo ponto apresenta a defesa como propulsora do processo de desenvolvimento, atrelando a ela a noção de independência nacional em detrimento

de recursos externos. O terceiro e último ponto expõe que o potencial estratégico nacional deve ser estruturado a partir das *capabilities* nacionais e não de possíveis oponentes (PAGLIARI, 2009). No que tange ao reequipamento das Forças armadas, a END busca traçar um plano onde as três Forças operem de maneira conjunta e coordenada face às dinâmicas securitárias, agindo nos setores cibernético, espacial e nuclear. A indústria de defesa nacional deverá estar resguardada de possíveis variações negativas do mercado, de forma que as compras públicas sejam mantidas, e receberá incentivos para competir nos mercados externos.

O reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras esbarra com o investimento relativamente baixo nesse setor quando comparado com o de outros países. Historicamente, o Brasil nunca teve como prioridade o campo militar e, consequentemente, também não estabeleceu uma indústria bélica forte e auto-suficiente (SENHORAS, 2007). O quadro abaixo mostra a colocação do Brasil no ranking dos países com maiores gastos militares no mundo:

**Tabela 1 - Países com maiores gastos militares (2007)**

| PAISES COM MAIORES GASTOS MILITARES NO MUNDO | | | |
|---|---|---|---|
| RANKING | PAIS | PARTICIPAÇAO MUNDIAL (%) | % DO PIB |
| 1 | Estados Unidos | 45 | 4,0 |
| 2 | Grã-Bretanha | 5 | 2,6 |
| 3 | China | 5 | 2,1 |
| 4 | França | 4 | 2,4 |
| 5 | Japão | 4 | 1,0 |
| 6 | Alemanha | 3 | 1,3 |
| 7 | Rússia | 3 | 3,6 |
| 8 | Arábia Saudita | 3 | 8,5 |
| 9 | Itália | 3 | 1,8 |
| 10 | India | 2 | 2,7 |
| 11 | Coréia do Sul | 2 | 2,5 |
| 12 | Brasil | 1 | 1,5 |
| 13 | Canadá | 1 | 1,2 |
| 14 | Austrália | 1 | 1,9 |
| 15 | Espanha | 1 | 1,2 |

**Fonte: Adaptado de SIPRI, YEARBOOK, 2008. Grifo nosso.**

Todos os países grifados em verde são membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas e, levando em consideração as aspirações brasileiras em ocupar um assento permanente no Conselho, o Brasil ainda deixa a desejar no que diz respeito ao investimento no setor militar. Antes da elaboração da END, a escassez de investimentos direcionados ao Ministério da Defesa era substancialmente

agravada pela pulverização dos recursos, uma vez cada uma das Forças tinha total liberdade para utilizar os recursos de maneira unilateral. Somente a partir de 2008 que as Forças passaram a atuar de maneira integrada no que se refere à aplicação do dinheiro, objetivando assim otimizar os recursos adquiridos.

No que se refere ao quadro efetivo das forças armadas, a END apregoa a manutenção do serviço militar obrigatório, indispensável para a garantia da soberania brasileira. Ao longo do documento, é ressaltada a importância da representatividade de todos os segmentos da sociedade dentro das Forças Armadas, de forma a proporcionar o nivelamento republicano e, para que esse objetivo seja alcançado, o Ministério da Defesa aponta duas condições básicas: a valorização do profissional por meio de salários compatíveis com o de outros cargos de prestígio dentro do Estado e a mobilização positiva dos cidadãos brasileiros no que tange os assuntos relacionados à defesa nacional. A tabela abaixo mostra os efetivos das principais Forças Armadas do mundo, assim como os equipamentos mais relevantes.

**Tabela 2 – Principais Forças Armadas do mundo**[49]

| País | Exército | Marinha | Força Aérea | MBT | VBL | NA | Subs | Frag | Helic | Aviões de combate |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| África do Sul | 36.000 | 4.500 | 9.200 | 168 | 1.442 | - | 3 | 4 | 91 | 84 |
| Alemanha | 254.000 | 21.600 | 67.500 | 408 | 1.794 | - | 4 | 15 | 433 | 376 |
| Argentina | 45.500 | 20.000 | 14.600 | 257 | 981 | - | 3 | 5 | 94 | 119 |
| Brasil | 190.000 | 58.000 | 72.000 | 460 | 1.500 | 1 | 5 | 9 | 250 | 255 |
| Canadá | 22.000 | 11.200 | 13.500 | 200 | 2.614 | - | 4 | 12 | 201 | 140 |
| Chile | 41.300 | 20.700 | 11.600 | 228 | 1.110 | - | 4 | 8 | 87 | 92 |
| China | 1.700.000 | 250.000 | 400.000 | 7.500 | 7.700 | 1 | 63 | 47 | 632 | 2.600 |
| Colômbia | 196.400 | 33.500 | 13.500 | - | 330 | - | 2 | 4 | 239 | 96 |
| Coréia do Norte | 950.000 | 46.000 | 86.000 | 5.410 | 2.582 | - | 58 | 3 | 328 | 605 |
| Coréia do Sul | 560.000 | 63.000 | 63.000 | 2.429 | 2.820 | - | 14 | 9 | 787 | 540 |
| Cuba | 35.000 | 3.000 | 8.000 | 900 | 700 | - | - | - | 17 | 28 |
| Espanha | 84.300 | 22.400 | 22.500 | 415 | 1.797 | 2 | 4 | 10 | 280 | 186 |
| Estados Unidos | 562.000 | 324.300 | 341.000 | 9.573 | 26.653 | 11 | 71 | 26 | 6.417 | 5.300 |
| França | 137.000 | 50.000 | 52.600 | 406 | 8.468 | 1 | 10 | 23 | 810 | 536 |
| Grã-Bretanha | 116.000 | 42.300 | 40.000 | 420 | 4.347 | 1 | 11 | 13 | 606 | 450 |
| Índia | 1.100.000 | 55.000 | 170.000 | 5.000 | 3.000 | 1 | 15 | 12 | 848 | 774 |
| Israel | 135.000 | 7.600 | 35.000 | 3.230 | 6.278 | - | 3 | - | 689 | 541 |
| México | 128.400 | 53.000 | 15.000 | - | 1.016 | - | - | 6 | 163 | 79 |
| Paquistão | 550.000 | 25.000 | 45.000 | 2.640 | 4.620 | - | 5 | 11 | 535 | 330 |
| Peru | 77.500 | 21.600 | 16.150 | 373 | 310 | - | 6 | 8 | 144 | 99 |
| República Tcheca | 39.850 | - | 13.100 | 540 | 1.350 | - | - | - | 88 | 68 |
| Rússia | 321.000 | 155.000 | 184.600 | 22.950 | 24.900 | 1 | 48 | 5 | 588 | 1.950 |
| Venezuela | 35.000 | 17.500 | 7.000 | 290 | 734 | - | 2 | 8 | 96 | 78 |

**Fonte: Adaptado de Military Power Review, 2011.**

Considerando o tamanho do território brasileiro e da população nacional, o efetivo que compõe o quadro das Forças Armadas se encontra abaixo da média mundial, o que pode implicar indiretamente em uma perda do poder de persuasão do país nos assuntos concernentes à defesa e segurança. Logo, ao estabelecer a manutenção do serviço militar obrigatório e a valorização dos profissionais lotados em uma das Forças, a END tenta atenuar essa discrepância entre o número do efetivo militar e a real necessidade do país no caso de insurgência de um conflito armado. Paralelamente ao serviço militar obrigatório, inaugura-se também o serviço

[49] Notas: Efetivos do Exército, da Marinha e da Força Aérea: homens no serviço ativo.
Estados Unidos: + 202.000 fuzileiros do US Marine Corps.
Rússia: + 100.000 homens (Strategic Nuclear Forces).
MBT: Main Battle Tank – Tanques pesados.
VBL: Veículos blindados leves.
NA: Navio-aeródromo.
Subs: Submarinos (convencionais ou nucleares).
Frag: Fragatas.
Helic: Helicópteros de transporte, ataque e utilitários, das três Armas.
Aviões de combate das três Armas (inclusive embarcados) (MILITARY POWER REVIEW, 2011).

civil, que deverá *atender às carências do povo brasileiro e reafirmar a unidade da Nação* por meio de projetos sociais oriundos da iniciativa pública ou privada.

Outro aspecto que muito interessa nessa discussão é a menção do processo integracionista sul-americano presente no documento. A 18ª diretriz da END prevê o estímulo da integração na América do Sul e ressalta que

> Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região.

Ao mencionar a integração sul-americana na END, o governo tem como meta trazer o discurso de política externa para a esfera militar, que de acordo com o próprio documento, será um dos setores mais beneficiados com o processo integracionista. A realização conjunta de exercícios militares, a integração das indústrias bélicas e a troca de experiências entre as Forças dos países da região, servirão para ampliar as capacidades militares dos Estados e, consequentemente, colocará o CDS em um patamar de maior relevância no contexto regional.

### *4.3.2 O Livro Branco de Defesa Nacional*

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) constitui um dispositivo governamental onde estão contidas as diretrizes políticas que deverão ser utilizadas nos assuntos referentes à defesa nacional. Os primeiros movimentos que indicavam a elaboração do LBDN surgiram em 2003, quando Lula encaminhou ao Congresso Nacional a proposta para a modernização da Política de Defesa Nacional, forma encontrada para atenuar a defasagem nos assuntos relativos à defesa nacional. Contudo, somente em 2009, após o requerimento formal do deputado federal Raul Jungmann à Câmara dos Deputados, que sugeria em caráter de urgência a implementação do LBDN, o projeto foi retomado. Assim, após a assinatura do Decreto nº 7438, de 11 de fevereiro de 2011, designou-se um grupo de trabalho formado por representantes dos diversos Ministérios, estudiosos da área de assuntos estratégicos, representantes das três Forças e parcela da sociedade civil

que dispunha de algum conhecimento prévio na área. O documento foi apresentado à sociedade civil em 2012 e aguarda a aprovação da Câmara dos Deputados (CASTANHEIRO, 2011).

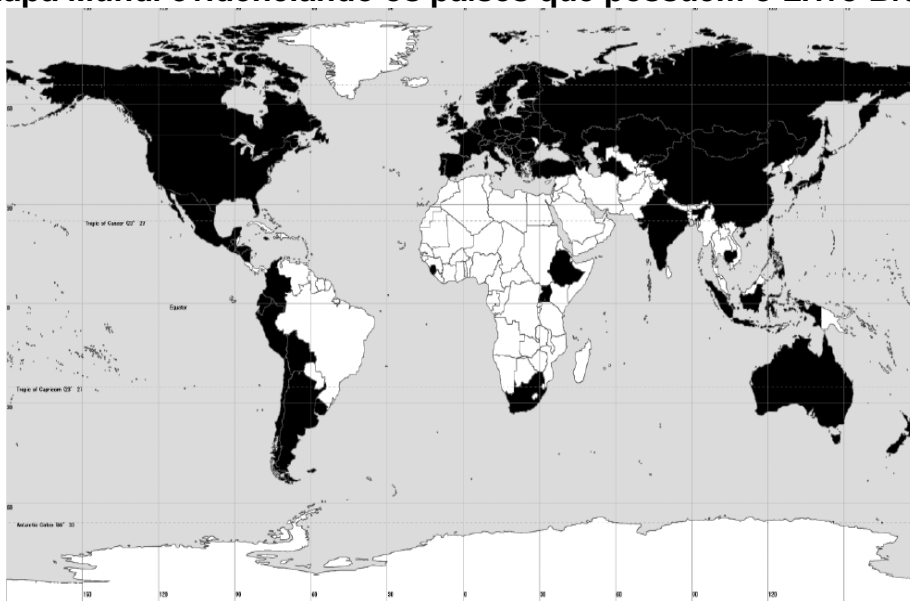
Em um primeiro momento, o LBDN faz uma contextualização geral sob os aspectos físicos, naturais, populacionais, culturais e jurídicos do país, para só depois abordar de maneira mais incisiva o tema. Após ressaltar a condição soberana do Brasil face à comunidade internacional, traça-se o cenário estratégico no qual o país está inserido, observando-se as novas dinâmicas intrínsecas ao desenvolvimento humano. Nesse aspecto, o LBDN enfatiza que

> A consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição de poder mundial é um interesse do País, que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece àquela salvaguardas, apoio e logística, imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional (BRASIL, 2012, p. 27).

É clara a preocupação que o país tem em alinhar a política externa e a política de defesa, ambas imprescindíveis para a inserção brasileira no mundo. As constantes mudanças sofridas desde o fim da Guerra Fria chamam a atenção brasileira para a salvaguarda da soberania nacional, que pressupõe uma boa articulação entre as políticas governamentais e as Forças Armadas, sendo de extrema importância o fortalecimento e reaparelhamento desta última.

É interesse do Brasil manter a paz e a estabilidade na América do Sul pois, por meio do equilíbrio regional, o país pode redirecionar o foco para angariar novos mercados e parcerias estratégicas. O adensamento das relações entre os Estados sul-americanos reforça a idéia de que o desenvolvimento pode e deve ser alcançado de maneira conjunta via cooperação regional, como forma de colocar a região em um nível mais elevado nos assuntos concernentes à economia, política, defesa e segurança.

Um fato interessante é que o Brasil é um dos últimos países a elaborarem um Livro Branco de Defesa Nacional. Esse atraso pode ser em certa medida, atribuído ao desinteresse de governos anteriores em delinear essas diretrizes; como dito anteriormente, o Brasil nunca teve como prioridade nacional as questões relativas à defesa e segurança. O mapa a seguir mostra em negrito os países que possuem Livros Brancos de Defesa publicados no mundo:

**Mapa 1 – Mapa Mundi evidenciando os países que possuem o Livro Branco**

**Fonte: CASTANHEIRO, 2011.**

Como se pode observar, a maioria dos países desenvolvidos e emergentes já possui um Livro Branco com as diretrizes para as suas respectivas políticas de defesa. A elaboração do LBDN insere o Brasil em uma nova perspectiva securitária e demonstra que o país tem interesse em extinguir o déficit no setor, promovendo assim uma articulação entre a sociedade civil e o Estado no que tange à defesa nacional. O Brasil ainda tem muito que avançar não apenas na esfera securitária, mas os esforços provenientes do Governo Federal e do Ministério da Defesa são inegáveis e aos poucos, colocam o país em um novo nível dentro do sistema internacional, atribuindo maior autonomia e legitimidade à nação brasileira para tratar de assuntos nacionais, regionais e internacionais.

## 5. VENEZUELA

Uma análise mais estruturada dos países da América do Sul nos permite identificar a Venezuela como uma exceção no contexto regional. Historicamente, o país se desenvolveu de uma maneira peculiar, tendo em vista seus atributos naturais, políticos e sociais. A chegada antecipada da democracia no país assim como o desfrute das enormes reservas de petróleo que o mesmo detém coloca a Venezuela em um patamar diferenciado em relação aos seus vizinhos, que sequer chegam perto das capacidades venezuelanas no setor petrolífero. Nesse contexto, desenvolve-se ainda um forte sentimento de patriotismo por parte da população, em conformidade com as doutrinas bolivarianas difundidas ao longo do século XIX. A má distribuição da renda nacional e o agravamento das questões relacionadas à desigualdade social fazem com que as reformas bolivarianas se tornem o modelo ideal a ser alcançado pelo país.

Em conformidade com a ideologia bolivariana, emerge a figura de Hugo Chávez como líder do movimento na Venezuela. O posicionamento radical adotado por Chávez se pauta em um discurso socialista e anti-imperialista, que rejeita todo e qualquer tipo de dominação vinda das grandes potências mundiais. No cenário regional, a Venezuela ainda se enxerga como um dos principais polos de poder no subcontinente, fazendo forte oposição as demais nações de cunho neo-liberal. Logo, apesar de todos os atributos positivos ligados ao país, o radicalismo político e ideológico faz com que a Venezuela seja alvo de grande desconfiança no ambiente regional e internacional.

### 5.1 A doutrina bolivariana na Venezuela

A revolução bolivariana encontra seu cerne no Consenso de Washington (1989) que, após a crise da dívida externa entre os países latino-americanos durante a década de 1980, estabeleceu um conjunto de políticas adotadas pelas instituições de Washington (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e bancos privados norte-americanos) para o ajuste econômico dos países da América Latina. Entre as 10 medidas estruturais estabelecidas, destacaram-se a liberalização dos mercados nacionais, o incentivo às privatizações e entrada de capital estrangeiro, a queda das

barreiras tarifárias e a flexibilização positiva dos fluxos de capital financeiro e produtivo (BRESSER-PEREIRA, 1991).

Nesse aspecto, o Consenso de Washington marcou o início da era neo-liberal, superestimando a autossuficiência do mercado em detrimento do Estado, que teve uma redução significativa do seu papel nesse contexto. Contudo, o modelo neo-liberal se mostrou inadequado para solucionar as demandas da América Latina, que não alcançou o nível mínimo de desenvolvimento esperado. Além do Consenso de Washington e da instauração de políticas de cunho neo-liberal, a região latino-americana estava sob o processo de redemocratização após a queda dos regimes autoritários, presentes em grande parte dos países da região. Havia um forte sentimento de desconfiança em relação aos novos governos democráticos que, ainda sob resquícios do Consenso de Washington, encontraram uma série de dificuldades para executar políticas estruturais que promovessem o desenvolvimento (CARDOSO; CARMO, 2008).

A Venezuela vivia um momento bastante peculiar dentro desse cenário, tendo em vista que o país já gozava de governos democráticos desde a derrubada do ditador Marco Pérez Jiménez em 1958. Além disso, o país também estava sujeito a uma espécie de "consenso interno" que foi estabelecido no mesmo período pelos principais partidos políticos venezuelanos. O chamado *Pacto de Punto Fijo* tinha como objetivo a uniformização política entre as elites partidárias e, segundo a alta camada clientelista, garantiria uma maior coesão social entre os cidadãos e o fortalecimento político-econômico do país (COLMENARES; HENRÍQUEZ, 2003). Logo, durante o período da crise, os partidos que tinham se aliançado no *Pacto de Punto Fijo* – AD e COPEI[50] – enveredaram-se para um viés de centro-direita, o que incitou uma série de motins por parte das camadas desfavorecidas da população que não foram comtempladas pelas instituições nacionais. Foi nesse contexto de instabilidade econômica e política que, sob a liderança do ex-tenente Coronel Hugo Rafael Chávez Frías, emergiram os principais grupos sociais venezuelanos, baseados nos ideais igualitários de Simón Bolívar, Ezequiel Zamora e Samuel Robinson, com a missão de colocar o poder nas mãos da maioria desprivilegiada. Inaugurou-se assim a chamada "Revolução Bolivariana" na Venezuela.

---

[50] Principais partidos venezuelanos da época, o Partido da Aliança Democrática, ou AD, seguia uma linha de centro-esquerda. Já o Partido Democrático Cristão (COPEI) operava a partir de um viés de direita.

Iniciada no início da década de 1990, a Revolução Bolivariana se estrutura ideologicamente em três eixos fundamentais, razão pela qual é denominada “árvore de três raízes”. A primeira raiz relaciona a Revolução com a imagem e preceitos políticos do libertador das nações latino-americanas, Simón Bolívar. A segunda raiz promove uma interlocução entre esses preceitos com a necessidade de barrar toda e qualquer ação imperialista na região, levando a cabo os ideais libertários promulgados por Bolívar durante o século XIX. A terceira e última raiz é estruturada a partir das aspirações federalistas de Ezequiel Zamora. A bandeira da Revolução Bolivariana se estrutura em questões de cunho social e no âmbito doméstico busca sobretudo, o fim da miséria, a erradicação do analfabetismo, o acesso à saúde, a representação das minorias étnicas e a reforma agrária. Cardoso e Carmo (2008, p. 482) elaboram de forma sistemática os preceitos nos quais se baseia a Revolução Bolivariana:

> a) A nacionalização dos recursos naturais como meio de investimento na infra-estrutura doméstica, políticas sociais e distribuição de renda; b) Mobilização da população em prol de mudanças através da organização de movimentos sociais, voluntários, parcerias, etc; c) Criação das *Misiones* – programas de governo com objetivos sociais específicos – voltadas à vender alimentos subsidiados pelo governo com baixos custos, construção de hospitais, postos de atendimentos, creches, escolas, entre uma gama de projetos; d) Proporcionar uma maior distribuição da renda ao diminuir a inflação e aumentar o poder de compra dos assalariados; e) Mudanças constitucionais que representem os interesses os interesses da minoria, como proporcionar o pagamento de salário mínimo para domésticas, porteiros e demais serviços considerados informais [na Venezuela]; f) Combate ao analfabetismo e promoção de cursos profissionalizantes além de difundir maior acesso ao ensino superior; g) Incentivar parcerias com demais países na região latino-americana em prol de ideais comuns, com os baixos preços ao petróleo oferecidos pela Venezuela a Cuba e o envio de médicos cubanos para as *Misiones*; h) Reconhecimento dos direitos das minorias étnicas.

Caracterizando-se como um movimento essencialmente esquerdista, a Revolução ganhou força por meio dos movimentos sociais organizados, que procuram responder às demandas domésticas de forma coordenada e autônoma; a Revolução propõe uma à articulação entre as aspirações dos segmentos sociais organizados com os interesses nacionais. Todo esse movimento é transferido de maneira mais incisiva para a esfera micro a partir da difusão dos Círculos Bolivarianos em 2002, que são pequenas organizações político-sociais que buscam a disseminação dos ideais bolivarianos dentro da nação. Apoiadas e financiadas pelo governo, essas organizações atuam de forma descentralizada e promovem um

diálogo igualitário entre líderes comunitários e vizinhos, estando presente em bairros, vilarejos, aldeias e pequenas comunidades espalhadas pelo país (CARDOSO; CARMO, 2008).

Paralelo aos Círculos Bolivarianos, o Plano Bolívar vêm para contemplar o segmento militar e propõe uma nova visão no que tange ao papel das Forças Armadas venezuelanas. Os militares saem dos quartéis e se unem às centenas de movimentos sociais, ajudando na limpeza das ruas, construção de casas e escolas, reformas de prédios das repartições públicas, entre outros (CARDENAL *apud* CARDOSO; CARMO, 2008). Essa aliança civil-militar aproxima os soldados da realidade social do país e vice-versa, e se configura como um fator-chave para o adensamento da coesão social, requisito básico para a difusão e execução dos princípios bolivarianos na Venezuela. Nesse aspecto, Hugo Chávez enfatiza que

> "associações de bairro, comitês de saúde, conselhos comunais do orçamento público, círculos bolivarianos, cooperativas, sindicatos e a ação autônoma das organizações indígenas dão conta de uma revolução participativa e massiva que incorpora o povo venezuelano pela primeira vez na história".[51]

No âmbito regional, temos ainda a Bolívia e o Equador na defesa dos ideais bolivarianos. Além das semelhanças históricas, esses países compartilham valores culturais, sociais, políticos e ideológicos e, juntamente com a Venezuela, formam uma espécie de cordão radical na porção norte da América do Sul. A difusão do bolivarianismo altera consideravelmente as dinâmicas sociais, políticas e securitárias dentro do subcontinente sul-americano, e reposiciona os países dentro desse contexto em função de uma ideologia. A tentativa de ascensão da maioria desfavorecida ao poder atribui, em particular a Venezuela, um status de liderança dos países que ainda acreditam nos ideais e nos valores políticos de cunho bolivariano.

### *5.1.1 A emergência de Hugo Chávez no cenário político venezuelano*

[51] O nacionalismo revolucionário; Adital, 25/09/07. Disponível em: < http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=29702>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2013.

A figura de Hugo Chávez surge no início da turbulenta década de 1990 na Venezuela, quando o país ainda sofria com os graves efeitos sociais após o estabelecimento do Consenso de Washington. Militar de carreira, Chávez concilia a carreira militar nas Forças Armadas com a liderança dos movimentos sociais revolucionários em prol da difusão dos ideais bolivarianos. Descontentes com a falência econômica e política do país e com os elevados números de vítimas dos confrontos contra a polícia venezuelana, os militares, sob comando de Chávez, tentam duas vezes – a primeira em 04 de fevereiro de 1992 e a segunda em 27 de novembro do mesmo ano – aplicar o golpe de Estado. O dia da primeira tentativa de golpe ficou nacionalmente conhecido como o "*Día de la dignidad Nacional*" e marcou a aparição pública de Chávez enquanto principal defensor do Movimento Bolivariano 200 (MBR – 200)[52] (FRANKLIN, 2012). Para dar início a Revolução Bolivariana, além colocar o poder nas mãos de representantes das massas desfavorecidas, era também necessário encerrar acabar com os acordos estabelecidos entre os principais partidos políticos venezuelanos no *Pacto de Punto Fijo*. A grave crise político-econômica combinada com a insurgência de dezenas de revoltas populares[53] durante o governo de Carlos Andrés Pérez (1989 – 1993) criou uma situação de instabilidade e caos no país, o que tornou a ambiente propício para o estabelecimento de uma nova doutrina política revolucionária.

Ambas as tentativas de golpe foram mal-sucedidas e resultou na prisão dos principais líderes da revolta, entre eles Hugo Chávez, que cumpriu dois anos de prisão antes de ser anistiado pelo novo presidente Rafael Caldera Rodríguez e retornar à cena política. Com a bandeira do bolivarianismo, Chávez inaugurou em 1997 o Movimento Quinta República (MVR), partido de viés radical esquerdista criado sob as bases ideológicas de Bolívar. O MRV congregava forças sociais dos mais distintos setores em prol da PDVSA (*Petróleos de Venezuela S.A*), do combate ao terrorismo, da declarada oposição às potências imperialistas e, diferente dos outros dois partidos dominantes (AD e COPEI), a fidelidade partidária não se associava ao MVR em si, mas a uma mera convergência de expectativas sociais e políticas identificadas na doutrina Chávez.

---

[52] Movimento criado nas repartições militares do Estado venezuelano que tinha como objetivo resgatar os princípios revolucionários de Bolívar.

[53] A maior delas foi a revolta de Caracazo, suscitada pelo aumento do preço das passagens de coletivos. O país foi tomado por uma onda de violência, saques e depredação do patrimônio público e privado.

Somente em 1999, Hugo Chávez assume o poder pelas vias institucionais convencionais, inaugurando assim um novo período no cenário político doméstico e regional. A nova Constituição, outorgada em 30 de dezembro de 1999, foi produzida sob a égide da nova Assembléia Nacional Constituinte (ANC) e baseava-se no documento “Ideias Fundamentais para a Constituição Bolivariana da V República”, elaborado pelo próprio Chávez. A Constituição de 1999 legitima todos os esforços em prol da doutrina bolivariana e adota um discurso mais proeminente no que tange à defesa da soberania nacional e à fomentação do processo integracionista regional (OLIVEIRA, 2012). O 13º artigo da Constituição venezuelana prevê que

> O território não poderá jamais ser cedido, transpassado, alugado, nem de forma alguma vendido, nem mesmo temporariamente ou parcialmente, a Estados estrangeiros ou outros sujeitos do direito internacional. O espaço venezuelano é uma zona de paz. Não poderá se estabelecer nele bases militares estrangeiras ou instalações que tenham de alguma maneira fins militares, por parte de nenhuma potência ou coalizão de potências.

A soberania nacional e integridade territorial se configuram como zonas sensíveis dentro do Estado, e a Constituição extirpa toda e qualquer tentativa de penetração no país sem o aval do governo. Além desses aspectos, a Constituição também reforça os princípios de autodeterminação, não-intervenção e direitos humanos, buscando assim criar na Venezuela um ambiente democrático e igualitário. Nesse sentido, o poder ficou mais centralizado no Executivo em detrimento do Parlamento, que passou a funcionar apenas com uma câmara após a extinção do Senado.

Chávez foi reeleito em 2000, desta vez para assumir um mandato de 7 anos, e levou consigo a maioria das cadeiras da ANC. Com o apoio massivo do parlamento, Chavéz aprovou uma série de leis e decretos, que variavam desde a reforma agrária até mudanças no corpo burocrático da PDVSA[54]. Os primeiros anos do segundo mandato de Chávez foram marcados por greves em alguns setores, principalmente os ligados a exploração petrolífera, e recorrentes tentativas de derrubar Chávez do poder por meio de forças diretas e plebiscito. Essas ações foram conduzidas por líderes de partidos de direita e grupos anti-chavistas que, sem

[54] No mês de fevereiro de 2012, Chávez decidiu demitir funcionários do alto escalão da PDVSA e colocou em seus lugares pessoas de sua indicação, de forma que os novos gestores ocupassem uma espécie de cargo de confiança.

sucesso, sofreram pressões por parte da OEA (Organização dos Estados Americanos) para encontrar soluções pacíficas para seus objetivos.

O terceiro mandato se iniciou em 2006 e tinha as mesmas prerrogativas de permanência no cargo do mandato anterior. Desta vez, Hugo Chávez propôs uma nova emenda à Constituição que visava permitir que o presidente fosse reeleito sem restrição quanto ao número de períodos seguidos. A reforma foi colocada em questão sob forma de um referendo popular realizado em 2007 e, posteriormente, foi reprovada. O fim da década de 2000 foi marcado por um período de grave recessão econômica e agravamento das questões relacionadas às privatizações; o controle político exercido por Chávez atingiu os meios de comunicação e fez da Venezuela um Estado completamente fechado para a livre entrada de informações. Em contrapartida, os esforços do governo se concentraram na redução da pobreza e na distribuição mais igualitária possível da renda, proporcionada por meio dos recursos provenientes do petróleo, o que de forma geral refletiu na evolução do IDH venezuelano durante esse mesmo período.

## 5.2 Política externa venezuelana

Durante a segunda metade do século XX, a política externa da Venezuela foi conduzida basicamente em função do binômio democracia-petróleo, imperativos chave na diplomacia do país. A Venezuela do fim da década de 1958 contava com algumas particularidades que a colocava na frente de seus vizinhos; enquanto uma grande parte dos países latino-americanos ainda estava sob o controle de governos autoritários, a Venezuela já experimentava o recém instaurado regime democrático. Somam-se a isso as mudanças econômicas estruturais provenientes da exploração do petróleo, que colocaram a nação no topo dos países exportadores de petróleo.

> O país, que até então, como a maioria dos países latino-americanos, vivia da monocultura agrícola para exportação e da agricultura de subsistência, passa a ser, quando descobre o ‘ouro negro’ sob o solo do país, paradoxalmente, um país isolado dos vizinhos e a submeter seu projeto de desenvolvimento ao objetivo de ser um grande exportador do produto. Exporta petróleo, importa o restante – principalmente dos Estados Unidos (BARROS *apud* ARCE; SILVA, 2011, p. 67).

A democracia e o *boom* do petróleo foram os fatores responsáveis por definirem o escopo territorial de atuação da política externa venezuelana, onde os Estados Unidos surgiram como o principal parceiro estratégico e político do país. De acordo com Arce e Silva (2011), a atuação diplomática da Venezuela se baseia, sobretudo, "[n]a diplomacia do petróleo com um forte alinhamento aos Estados Unidos, seu maior comprador, e [n]uma relação distante com os países da América Latina e Europa" (ARCE; SILVA, 2011, p. 68). A parceria Estados Unidos-Venezuela era analisada positivamente por um grupo considerado "conservador", que percebia na presença norte-americana uma possibilidade de delinear estratégias de política externa. Já o segmento denominado "progressista", defendia que o petróleo era o instrumento que poderia permitir à Venezuela angariar um espaço de maior destaque no cenário internacional em detrimento da dependência dos Estados Unidos (RUIZ; SARAIVA, 2009). Os progressistas sempre defenderam a participação venezuelana em fóruns regionais de cooperação e desenvolvimento, tendo em vista que o país tinha reais condições de emergir como uma liderança regional na década de 1960.

Historicamente, a política externa da Venezuela foi elaborada em prol do interesse das elites políticas do país, que gozaram dos benefícios gerados pela democracia e pela exploração do petróleo em detrimento do desenvolvimento social e econômico da nação. No campo de ação regional, a Venezuela ficou em certa medida prejudicada pela entrada tardia nos principais dispositivos de integração da época: a ALALC e o Pacto Andino. A postura isolacionista da Venezuela foi fomentada pela "Doutrina Betancourt"[55] e excluiu o país dos benefícios alcançados pelas vias institucionais. As relações não amistosas da Venezuela com países considerados de extrema relevância no contexto estratégico da época, como Brasil, Argentina e México, afunilaram ainda mais a gama de opções do Estado quando se tratava da diversificação do mercado exportador.

A execução da política externa da Venezuela continuou praticamente inalterada até a chegada de Carlos Andrés Pérez ao poder, em 1974, que teve como marca de seu governo uma política externa mais atuante, combinada com uma tentativa de maior autonomia em relação aos Estados Unidos no segmento

---

[55] Conjunto de princípios idealizados pelo presidente Rômulo Betancourt durante o período do *Pacto de Punto Fijo*, que assegurava apenas o reconhecimento de países com governos democráticos e com diretrizes constitucionais que garantissem a democracia.

econômico (FRANKLIN, 2012). Este era apenas o início de um novo modelo para a condução da política externa no país, que somente após a entrada de Chávez na cena política nacional em fins da década de 1980, assume uma forma mais agressiva no que se refere a inclusão das demandas sociais na agenda do país. Segundo Ruiz e Saraiva (2009, p. 158), “o governo Hugo Chávez produziu um desmoronamento do sistema de consenso de elites”, tendo em vista a emergência de grupos minoritários de esquerda, militares, aliados dos movimentos socialistas e das camadas desfavorecidas em consonância com os princípios revolucionários bolivarianos. As correntes conservadora e progressista saíram de cena para darem lugar a uma política externa a favor da integração regional e do anti-imperialismo.

Os assuntos relativos à política externa foram distribuídos entre o Executivo, o Ministério do Poder Popular para as Relações Exteriores (MPPRE) e o Legislativo, através da Comissão Permanente de Política Exterior, atuante na Assembléia Nacional. Contudo, observa-se uma disposição para a concentração de poder nas mãos do Executivo no que se refere à tomada de decisão nos assuntos concernentes à política externa, principalmente após a dissolução da Comissão Assessora de Relações Exteriores, que reunia representantes do Congresso, do Executivo, das principais instituições políticas, entre outros (OLIVEIRA, 2012). Em Linhas gerais, a atuação do MPPRE foi moldada até que contemplasse as metas estabelecidas na Constituição de 1999 que, juntamente com a diplomacia presidencial e do petróleo, serviu como mecanismo para a difusão bolivariana no âmbito internacional. A especialização do corpo de diplomatas serviu também para a projeção dos interesses venezuelanos, uma vez que as mudanças advindas da criação de vice-ministérios dentro do MPPRE em 2005 permitiram uma atuação mais efetiva e eficaz do Ministério.

A ascensão de partidos de esquerda nos governos das principais lideranças regionais (Brasil, Argentina e, em menor escala, o Uruguai), direciona a agenda da Venezuela em prol de um estreitamento de laços com os países da região, via acordos bilaterais e ingresso nos principais nos principais organismos multilaterais. A ruptura do governo Chávez com o antigo modelo de política externa coloca a Venezuela em um novo status dentro do sub-continente americano e, apesar dos esforços para a fomentação da integração regional, como a proposta para a criação do Banco do Sul, das Forças Armadas da América Latina e da Telesul, a Venezuela ainda representa um ponto discrepante na América do Sul. A uniformização da

política externa do país com o socialismo pregado por Bolívar é um desafio constante à nação venezuelana, que por hora, se encontra político, econômico e socialmente impedida de ingressar no clube das novas potências emergentes.

### *5.2.1 A diplomacia do petróleo*

A década de 1930 representou um marco histórico para o mundo como um todo, em função da grave crise sistêmica gerada após a queda da bolsa de valores norte-americana. Como parte dessa rede de países que estavam economicamente interligados – em maior ou em menor escala –, a Venezuela não se excluiu dos efeitos posteriores da crise, tendo em vista que as bases econômicas se encontravam fortemente apoiadas no capital externo. Foi nesse contexto que, em parceria com os Estados Unidos, a Venezuela desenvolveu os meios necessários para a exploração do que viria a ser o principal imperativo econômico venezuelano: o petróleo. Com o objetivo de superar os efeitos da crise de 1929 e fornecer petróleo para os Estados Unidos, que precisavam do recurso para se recuperar da crise, a Venezuela se alinha à potência norte-americana e inicia a exploração das reservas nacionais em larga escala. A partir daí, iniciou-se no país um período de prosperidade e riqueza, onde os benefícios da entrada de capital foram direcionados a uma minoria elitista, o que causou sérios déficits em setores fundamentais para o desenvolvimento da nação.

Juntamente com os princípios democráticos, a chamada diplomacia do petróleo inaugurou uma parceria bilateral sem precedentes com a potência norte-americana, principal parceiros econômicos da Venezuela na época. Somente após os primeiros episódios que sinalizavam o fim da parceria Venezuela – Estados Unidos, que o país começou a diversificar o seu mercado exportador e enxergar no petróleo um instrumento de barganha internacional. A adesão do país a OPEP em 1960 e a criação da estatal PDVSA 16 anos mais tarde, deixam clara as aspirações venezuelanas em estabelecer as bases da política externa em consonância com a diplomacia do petróleo. Segundo Arce e Silva (2011),

> A diplomacia venezuelana ensaiava uma mudança na função do petróleo em sua política externa. Se em décadas anteriores era usado como instrumento principal na relação bilateral com os Estados Unidos, neste

> momento passa-se a utilizar o produto também como uma ferramenta no processo de multilateralização das mesmas, atitude que ganha maior evidência no governo de Hugo Chávez (ARCE; SILVA, 2011, p. 72).

Apesar do enfraquecimento da diplomacia do petróleo em virtude do 1º e 2º choque do petróleo, a Venezuela redirecionou a sua agenda para os países latino-americanos, principalmente para o Brasil. A diminuição da importância estadunidense intensificou o diálogo intra-regional, com a assinatura de acordos bilaterais no setor energético e propostas que visavam à cooperação entre os Estados para a construção de uma multinacional petroleira.[56] Arce e Silva (2011) ressaltam que a ascensão do bolivarianismo e consequentemente de Chávez ao poder, “não significou o abandono da crença no petróleo e na democracia como base e força motriz para sua política externa” (ARCE; SILVA, 2011, p. 75). O que Chávez fez foi promover uma adaptação desses instrumentos de política externa aos ideais da Revolução Bolivariana, buscando alcançar os melhores resultados possíveis por meio da profissionalização e especialização do setor petroleiro. A grande inovação em relação aos governos anteriores é a utilização da diplomacia do petróleo combinada com a diplomacia presidencial, que sugere uma maior coesão entre os instrumentos diplomáticos disponíveis (MONTEIRO, 2007).

A despeito do uso simultâneo da diplomacia presidencial e da diplomacia do petróleo, nota-se que esta última é recorrentemente usada de maneira unilateral. Apesar das duras críticas de Chávez ao regime imperialista e neo-liberal exercido pelos Estados Unidos, a Venezuela ainda é um dos maiores exportadores de petróleo que estão presentes na pauta de importações norte-americana. Nesse aspecto, as divergências políticas entre o governo Chávez e os Estados Unidos são ignorados pelo setor petroleiro privado norte-americano que, sob certo efeito da diplomacia do petróleo, se tornou cliente de suma importância para a PDVSA.[57] A utilização do petróleo como instrumento de barganha e inserção regional/ internacional inaugurou um novo período na política externa venezuelana, não em função de uma mudança radical dos mecanismos de política externa – tendo em vista que o petróleo e a democracia estiveram sempre presentes na política externa

[56] Com o objetivo de emergir no cenário político e econômico regional, a Venezuela propõe ao Brasil e ao México no fim da década de 1990, a união dessas nações para a criação de uma empresa petroleira, denominada “Petrolatina”.

[57] A Venezuela exporta 65% da sua produção para os Estados Unidos.

do país –, mas sim em decorrência de um contexto mundial peculiar no qual a Venezuela está inserida.

### 5.3 Perspectivas estratégicas para segurança e defesa

Considerando os novos traços da política internacional no âmbito securitário, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2011, temos uma mudança significativa no ordenamento dos países no que tange a defesa e a segurança nacional. A necessidade de se equipar contra possíveis ameaças e fortalecer a região militarmente se tornaram mais uma ambição de Chávez na Venezuela, que sustenta um dos maiores investimentos nas Forças Armadas na região. O aumento exponencial dos gastos militares ocorreu, sobretudo a partir de 2003, e fez com que o país se tornasse o 24º receptor mundial de armamentos. Todo esse investimento só foi possível em função dos recursos obtidos por meio do aumento do preço do barril de petróleo, que sofreu variação nunca antes vista durante a década de 2000.

Todo esse movimento foi justificado por Chávez em 2005, no plano estratégico para a defesa integral da Venezuela, que previa o fortalecimento dos recursos destinados às bases militares, o estreitamento de laços entre a população civil e os militares, assim como o treinamento de civis para o fortalecimento da defesa nacional. Esse novo projeto estratégico de segurança nos permite identificar um redirecionamento da agenda venezuelana nas questões concernentes à defesa e segurança, o que altera consideravelmente as relações de poder militar na região. Historicamente, o país sempre esteve preocupado com uma possível invasão colombiana, que provavelmente seria travada de maneira convencional e sem maiores surpresas; agora, o país tende a se concentrar na possibilidade de uma guerra assimétrica com a potência norte-americana que, possivelmente, contaria com o apoio territorial colombiano para realizar uma invasão na Venezuela (BROMLEY; PERDOMO, *apud* PAGLIARI, 2009).

A intensificação da compra de armamentos vem chamando a atenção da comunidade internacional, principalmente dos Estados Unidos, que chegaram a pressionar a Rússia e Israel para que não comercializassem qualquer tipo de artefato bélico com a Venezuela. Apesar da crise econômica de 2008 e das sucessivas tentativas norte-americanas em barrar o avanço venezuelano no setor

militar, o país continuou a investir fortemente nas Três Forças, tornando-se um dos países com as maiores taxas de crescimento no âmbito militar. Nesse sentido, a Rússia se configura como o principal parceiro venezuelano no que tange ao fornecimento de armamentos, caças, helicópteros, dentre outros. Por intermédio de diversos acordos assinados, sobretudo em 2005, a Venezuela importou da Rússia um número elevado de rifles de assalto, caças Sukloi-30MK2, submarinos, mísseis terra-ar Tor-M1 e aviões e helicópteros de treinamento[58], o que fez com que em 2006 a Rússia aumentasse em 900% as suas exportações no âmbito armamentista para a América Latina (SIPRI ARMS TRANSFERS DATA, 2008).

Os movimentos relativos à segurança e defesa nacional na Venezuela ainda estão fortemente condicionados às variações econômicas, tendo em vista que a indústria armamentista está firmada sob o capital obtido com a venda do petróleo. O país tem um projeto hegemônico ambicioso a ser alcançado e, para isso, tenta manter certa estabilidade nos fluxos econômicos nacionais. O governo Chávez identifica a parceria civil-militar como fundamental nesse processo, uma vez que o apoio massivo da população permite que o governo aposte em manobras econômicas e políticas que permitam a execução do projeto armamentista.

O reequipamento das Forças Armadas da Venezuela e a parceria com outros países como Rússia, Irã e Cuba, serviram também para o agravamento das relações bilaterais com os Estados Unidos. Ao longo do século XX, os Estados Unidos eram os principais parceiros da Venezuela, não apenas no setor militar, mas também na esfera política e econômica. A admissão de outros fornecedores estratégicos no contexto venezuelano provocou o bloqueio norte-americano às vendas de armamentos, assim como a tentativa de interromper o envio de outros materiais bélicos ao país. Sob essa ótica, as Forças Armadas venezuelanas emergem

> [...] como parte essencial e indissolúvel do Poder Público Nacional, com base nos interesses e objetivos nacionais estabelecidos para o cumprimento das políticas correspondentes à defesa militar, cooperação para manutenção da ordem interna e participação ativa no crescimento integral do país, dando origem e forma ao Conceito Estratégico Militar, a fim de proporcionar um direcionamento estratégico para o funcionamento e crescimento da instituição (VENEZUELA, 2005b, p. 2 tradução nossa).[59]

---

[58] Russian-Venezuelan high-level talks in Moscow might result in military-technical, oil deals-sources. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/al1/ven_arms_20.htm>. Aceso em: 24 de agosto de 2012.

[59] La Fuerza Armada Nacional como parte esencial e indisoluble del Poder Público Nacional, basada en los intereses y objetivos nacionales establecidos para el cumplimiento de las políticas correspondientes a la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la

Observa-se então que, o que na realidade se busca é uma interlocução entre as Forças Armadas e o governo venezuelano no que tange à realização de tarefas que envolvam o setor militar. São estabelecidas regras e diretrizes que moldam o comportamento das forças de segurança pertencentes ao Estado, em conformidade com os princípios libertários e socialistas bolivarianos. Para tanto, torna-se de suma importância o delineamento estratégico da Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana para a execução dos objetivos da Revolução Bolivariana.

### *5.3.1 Lei Orgânica da Força Armada Nacional Bolivariana*

Apresentada no ano de 2005 e posteriormente reformulada em 2011, a *Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas* (LOFAN) se configura como um dos principais instrumentos para a materialização do *Nuevo Mapa Estratégico* venezuelano, documento responsável pela transformação da Força Armada Nacional (FAN) em uma instituição de natureza política que tem participação ativa no governo, sendo estão responsável pelas forças de ocupação territorial e manutenção do regime vigente.

Na LOFAN está contida uma nova estrutura hierárquica no que se refere ao funcionamento do Ministério da Defesa no caso de um conflito que envolva o Estado venezuelano, admitindo a transferência do controle das operações militares para o Comando Estratégico Operacional, órgão diretamente subordinado a Chávez. Além dessa estrutura hierárquica passível de mudanças, a LOFAN ainda prevê a criação da Reserva Nacional, que deverá agir na manutenção da ordem interna juntamente com a FAN, e da Guarda Territorial, que será responsável por organizar e trabalhar em conformidade com a população civil no caso de algum evento bélico interno ou externo (VENENZUELA, 2005). Além disso, a LOFAN estabelece as competências dos quatro componentes militares das Forças Armadas: Exército Nacional Bolivariano, da Armada Nacional Bolivariana, da Aviação Militar Nacional Bolivariana e da Guarda Nacional Bolivariana.

---

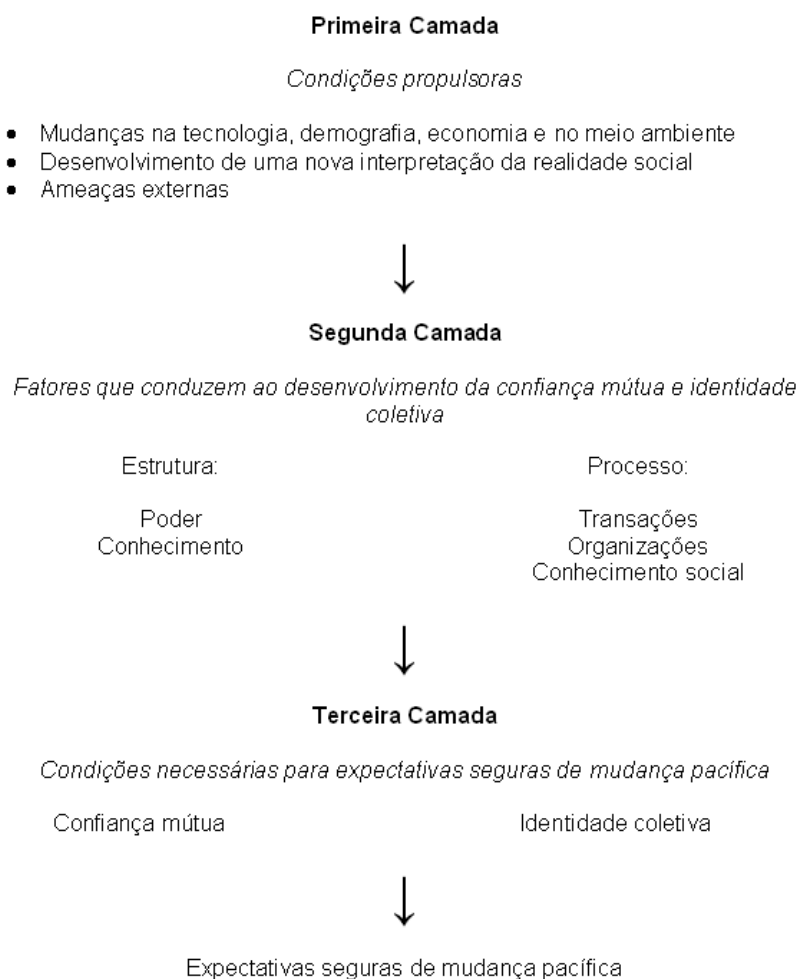
participación activa en el desarrollo integral del país, da origen y formula el presente Concepto Estratégico Militar, con la finalidad de proporcionar la dirección estratégica para el funcionamiento y desarrollo de la institución.

A formulação da Lei Orgânica das Forças Armadas traz consigo uma forte carga ideológica e sugere uma resposta aos Estados Unidos e às demais potências imperialistas, incitando a população no que se refere a uma resposta conjunta (militar-civil) às dinâmicas securitárias regionais e internacionais. A independência e a soberania da Venezuela, assim como a integridade do espaço físico venezuelano são colocados como de responsabilidade das Forças Armadas, que assumem um papel estratégico na condução da política externa do país. A interlocução proposta pelo documento entre as esferas civil e militar, abrangendo os quatro componentes militares existentes, permite um maior aprofundamento nas questões relacionadas à segurança e defesa, setores essenciais para a manutenção do Estado venezuelano no ambiente internacional. Levantadas todas essas questões, segue-se a discussão sobre a possibilidade da formação de uma comunidade de segurança sul-americana.

## 6. FORMAÇÃO DE UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA NA AMÉRICA DO SUL

A baixa incidência de conflitos na América do Sul em relação às demais regiões do mundo é entendida, por grande parte dos analistas internacionais, como resultado de um processo de interação social que culmina diretamente na promoção da paz e da cooperação. O avanço do diálogo sul-americano nas arenas econômica, social, humanitária, tecnológica, securitária, dentre outras, permite aos Estados se auto perceberem como unidades soberanas inseridas dentro de um mesmo sistema social que, através da cooperação e confiança mútua podem aumentar as suas capacidades relativas de poder e barganha no sistema internacional. O estreitamento dos laços entre os países via organismos multilaterais, é responsável por atribuir à Unasul um papel fundamental na integração sul-americana, tendo em vista que a organização se configura como um dos principais dispositivos regionais pró-integração. Nesse sentido, ao analisar a América do Sul a partir de uma perspectiva identitária compartilhada, faz-se de suma importância o entendimento de uma comunidade de segurança a partir da proposta de Adler e Barnett (1998), assim como a identificação de fatores que comprovem a formação da mesma.

Na obra Security Communities (1998), os autores apresentam de forma sistematizada o conceito de *comunidade de segurança*, assim como aspectos intrínsecos à formação e ao desenvolvimento dessa estrutura social. A partir da conceituação e de toda a discussão feita anteriormente, temos as três camadas sob as quais se desenvolve uma comunidade de segurança. O esquema abaixo mostra de maneira sistematizada o modelo desenvolvido pelos autores para representar a formação de uma comunidade de segurança e a partir daqui, guiará toda a análise e discussão acerca da formação de uma comunidade de segurança na América do Sul.

**Figura 6 – O desenvolvimento de comunidades de segurança**

**Fonte: Adaptado de Adler e Barnett, 1998.**

## 6.1 O Desenvolvimento de uma Comunidade de Segurança sul-americana: Primeira Camada

A primeira camada se desenvolve a partir da incidência de fatores internos e externos que impactam diretamente nas dinâmicas social, política, econômica, tecnológica e securitária dos Estados. Nesse aspecto, os autores apontam

> [o] desenvolvimento tecnológico, uma ameaça externa que resulta na formação de alianças entre os Estados, o desejo de reduzir o medo mútuo através de atuações coordenadas no âmbito securitário, nova interpretação da realidade social, transformações na economia, demografia e fluxo migratório, mudanças no meio-ambiente; estas e outras mudanças podem tornar os Estados propensos a olhar na direção dos demais países e tentar coordenar suas políticas de forma a obter vantagens mutuas (ADLER; BARNETT, 1998, p. 38).

Esses fatores endógenos e exógenos podem transcender o âmbito fronteiriço e, ao migrarem para a arena regional, podem fazer com que os Estados se tornem responsáveis por essas demandas e apresentem uma tendência a formar alianças e blocos para a redução do risco e da desconfiança mútua. A partir daí, a interação entre essas unidades soberanas torna-se indispensável para uma boa condução ou resolução de questões relacionadas diretamente aos interesses estatais.

Correlacionando essa análise com a atual situação da América do sul, pode-se dizer que a região ainda se encontra em um nível muito aquém do esperado nos setores científico e tecnológico. A fraca evolução econômica da região até meados dos anos 1990 assim como a conjuntura política dos governos, que subordinava o avanço tecnológico a “interesses políticos e hegemônicos” (CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO, 2006, p. 115), impediu que os países desenvolvessem tecnologias suficientes para atender setores estratégicos, como o de energia, comunicações, transportes, espacial, dentre outros. Logo, formou-se uma espécie de ciclo vicioso em relação ao envio de tecnologia para a região, o que acaba por dificultar o desenvolvimento tecnológico das indústrias nacionais e intensificar a dependência dos Estados sul-americanos com os principais pólos tecnológicos do mundo. Soma-se a isso que, apesar de gozar de um suporte tecnológico relativamente baixo, os países da América do Sul se encontram em níveis distintos de desenvolvimento tecnológico em alguns setores.

Entretanto, a redução do complexo de inferioridade dos países da região em relação aos principais pólos tecnológicos – Estados Unidos, Japão e Europa – contribuiu para a promoção de importantes parcerias estratégicas entre os Estados no campo tecnológico e científico. Existem esforços que buscam atenuar essa discrepância tecnológica entre os países, como é ressaltado na alínea “n” do artigo de número 3 do Tratado Constitutivo da Unasul:

> n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas e incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios.

O fato de os países-membros da Unasul reconhecerem essa falha estrutural no setor tecnológico e tentarem de corrigir esse déficit pode ser considerado um avanço significativo pró-integração, tendo em vista que eram raros os projetos

tecnológicos desenvolvidos em parceria com os próprios Estados da região. Além disso, esse artigo ainda estimula a transferência dessas tecnologias no âmbito institucional, o que se configura como uma forma de democratizar os benefícios alcançados por uma produção tecnológica que não envolva diretamente todos os atores regionais.

A cooperação técnica entre os países sul-americanos vem aumentando exponencialmente nos últimos anos e pode ser observada nos mais distintos setores como saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos, dentre outros.[60] Nesse sentido, o Brasil – por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) – ganhou uma posição de destaque na cooperação regional e internacional. O Ministro Marco Farani, diretor da ABC, declarou que

> Nossa cooperação se pauta por levar as tecnologias e políticas públicas que estão tendo bons resultados no Brasil para países em desenvolvimento que o solicitam, sempre elaborando e empreendendo os projetos junto com eles para que sejam adequados às suas necessidades e para que possam continuá-los depois de forma autônoma (MATEOS, 2011).

Regionalmente, o Brasil possui acordos de cooperação técnica praticamente com todos os países sul-americanos, em especial com a Bolívia, Equador, Paraguai e Peru. No Paraguai, o Centro de Formação Profissional Hernandárias, criado e executado em parceria com o Senai, se tornou uma referência nacional na formação de profissionais em diversas especialidades. Na Bolívia, temos projetos implantados para capacitação de profissionais para tratamento clínico e outros ainda em negociação, como a criação de um “Centro de Formação Profissional Brasil-Bolívia” e de um “Centro de Apoio ao Empreendedor”. Já na Argentina, a cooperação se dá no âmbito educacional com o objetivo de promover o diálogo na área da educação técnica e formação profissional. No Uruguai, o Brasil realiza cursos de capacitação de gestão técnica ambiental e estudo da língua portuguesa para policiais

[60] Existem projetos de cooperação técnica praticamente entre todos os países sul-americanos, dentre os quais podemos citar as seguintes iniciativas: a) Argentina e Bolívia possuem uma Comissão Mista de Cooperação Técnica, que aprova projetos bianuais desde 2009. Atualmente, os países tem 25 projetos de cooperação previstos nos campos da saúde, energia, meio-ambiente e direitos humanos; b) Por meio da AGCI (Agencia de Cooperación Internacional de Chile), o Chile promove debates entre profissionais equatorianos, colombianos e peruanos das mais distintas áreas, com o objetivo de discutir ações e desafios relacionados à cooperação técnica regional; c) Já o Equador, voltou a ter acordos de cooperação com o Uruguai em 2012, após um período de 15 anos sem nenhum projeto bilateral entre esses países. O Programa de Cooperação Técnica e Científica prevê o intercâmbio entre as agências nacionais de cooperação – SETECI (Secretaria Técnica de Cooperación Internacional) e AUCI (Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional) – nas áreas da saúde, cultura, inclusão social, dentre outras.

rodoviários, principalmente àqueles que atuam nas zonas fronteiriças. Essas são apenas algumas das iniciativas brasileiras com vistas a intensificar o diálogo entre as nações sul-americanas no campo da cooperação técnica.

Comparada ao Brasil, pode-se afirmar que a Venezuela tem uma participação mais tímida nas iniciativas regionais de cooperação técnica. O distanciamento pragmático do país dificultou a realização de acordos nessa esfera, resultando em uma inserção tardia da Venezuela na cooperação técnica. No contexto sul-americano, destacam-se como principais parceiros da Venezuela o Brasil e os países andinos que fazem parte da RIICOTEC (Red Intergubernamental Iberoamericana de Cooperación Técnica) – Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. No âmbito da RIICOTEC, destacam-se iniciativas relativas à segurança social, como o desenvolvimento de políticas integrais para idosos e pessoas com deficiências. Com o Brasil, a parceria técnica remete ao Convênio Básico de Cooperação Técnica, firmado entre os dois Estados no ano de 1974. De acordo com a ABC, atualmente existem sete projetos de cooperação técnica entre Brasil e Venezuela voltados para a sustentabilidade, saúde pública e agropecuária.[61]

Analisando a dinâmica migratória no escopo intra-regional, temos a Argentina e a Venezuela como os principais receptores de toda a demanda migratória da América do Sul, e a Colômbia como o principal país de origem desses imigrantes. (VILLA; PIZARRO, 2001). No caso do Brasil, calcula-se que cerca de 200 mil pessoas vivam em países vizinhos, mais especificamente Paraguai, Argentina, Bolívia e Uruguai, sendo que 150 mil somente no Paraguai (AVILA, 2007). Esse grande número de imigrantes brasileiros residentes no Paraguai já é motivo de preocupação entre os dois governos, principalmente em função de ataques do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra do Paraguai a latifundiários e imigrantes ilegais brasileiros.[62] Os movimentos migratórios ilegais entre os Estados sul-americanos como um todo, surge como um ponto de preocupação para as

---

[61] Projetos em execução Brasil –Venezuela: a) Produção de mandioca nos estados venezuelanos de Anzoátegui e Monágas; b) Fortalecimento da sanidade agropecuária; c) Produção de mudas e beneficiamento ecológico do café; d) Desenvolvimento de tecnologias alternativas para a produção de cítricos em pequena escala; e) Apoio técnico para implantação/implementação de bancos de leite humano; f) Fortalecimento da vigilância e controle dos resíduos e contaminantes nos alimentos; g) Capacitação dos recursos humanos do Serviço Autônomo da Controladoria Sanitária da Venezuela em vigilância e controle dos produtos de uso e consumo humano.

[62] Desde 2008, o sucesso dos agricultores brasileiros que migraram para o Paraguai, sobretudo na década de 1960, fez nascer uma forte frente de oposição por parte do Movimento Sem Terra paraguaio, que reivindica com ataques racistas e ameaças a posse das terras ocupadas pelos brasileiros (COSTA, 2012).

autoridades, tendo em vista os graves efeitos sociais e econômicos desses fluxos ilegais. As cidades que recebem esses imigrantes – que normalmente são os grandes centros urbanos comerciais, como São Paulo, por exemplo – são obrigadas a lidar com o surgimento e crescimento de favelas e, consequentemente com o agravamento de inúmeros outros problemas relacionados à miséria, pobreza, educação, saúde e segurança.

Todo esse movimento transfronteiriço encontra seu cerne no processo de globalização e nos efeitos decorrentes desta, que

> [...] resultam em migrações mútuas de pessoas, da mão-de-obra, de profissionais e de estudantes, bem como assuntos, referentes à presença recíproca persistente das comunidades estrangeiras nos países do continente, dominam e sobrecarregam a agenda das políticas públicas dos países da América do Sul, precisando de soluções de nível e de grau qualitativamente diferentes (PINTO, 2006, p. 20).

A implementação de políticas públicas transnacionais compatíveis e adequadas com as demandas migratórias reduziria consideravelmente as assimetrias entre os Estados, e funcionaria como um arranjo propulsor da integração no âmbito regional. Existe ainda a necessidade de uma maior flexibilização no que se refere ao fluxo de pessoas e mercadorias que cruzam as fronteiras, assim como a criação de regras efetivas de interconexão regional compatíveis com o projeto integracionista. Barreiras impostas à livre circulação de pessoas e mercadorias são responsáveis por tornar as fronteiras entre os países sul-americanos cada vez mais "vivas", e se configuram como um vácuo no processo de integração (PINTO, 2006). Avila (2007, p. 121) afirma que "o projeto da cidadania comunitária [...] implicaria, entre outros aspectos, na criação de um mercado trabalhista integrado, na livre mobilidade de trabalhadores e na redução de eventuais casos de ilegalidade e/ou abusos", e paralelamente trabalharia com questões de cunho social, político e ideológico, garantindo assim as bases para o adensamento dos laços geográficos e populacionais na América do Sul. Nesse sentido, atribui-se ao Mercosul o papel de facilitar o fluxo migratório entre os países-membros, atenuar a noção do conceito de fronteira nacional e minimizar os efeitos relacionados às demandas transnacionais.

Economicamente, os países se encontram em estágios diferentes, o que pode ser considerado como um desafio à integração. A consolidação plena do principal fórum econômico regional – o Mercosul –, esbarra em questões relativas "às

percepções e expectativas diferentes que existem sobre [a organização] no interior de seus Estados-membros perpassando tanto os diplomatas, burocratas de outras agências governamentais, acadêmicos e a sociedade em geral" (RUIZ; SARAIVA, 2009, p. 149). Considerando os objetivos a serem alcançados pelo bloco, tem-se que as decisões tomadas no escopo institucional se revelam superficiais e nem sempre são cumpridas. No presente ano, em reunião da Subcomissão Especial para tratar das assimetrias do Mercosul em relação aos produtores brasileiros e aos do Bloco Econômico, os depoentes da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e da Federação das Associações de Arrozeiros no Rio Grande do Sul afirmaram que "o governo brasileiro tem feito concessões às outras partes do Mercosul, em prejuízo do setor agropecuário nacional [...]; países do Bloco têm descumprido acordos e exportado grandes quantidades de lácteos, além do arroz, alho e outros produtos para o Brasil",[63] comprometendo assim o funcionamento da organização. De acordo com Cabral (2010), é de suma importância à construção de arranjos normativos e instrumentais de integração que operem na promoção da convergência entre o que é acordado com as medidas implementadas pelos Estados-membros.

Outro aspecto que incide diretamente nas perspectivas futuras para o Mercosul é a adesão da Venezuela à instituição. A visão radical venezuelana se diverge em alguns pontos daquela pensada por membros de extrema relevância, como Brasil e Argentina, por exemplo. Ruiz e Saraiva (2009) identificam no discurso anticapitalista venezuelano e nas relações externas do bloco com outros países, principalmente os Estados Unidos, problemas potenciais com os quais o Mercosul terá que lidar. Até meados de 2008, havia ainda as seguintes pendências no processo de adesão venezuelano ao bloco: o cronograma de adoção da TEC não estabelecia uma lista gradual de mercadorias; não havia um prazo para a adoção do acervo normativo do Mercosul pela Venezuela; o cronograma para o estabelecimento do livre comércio Venezuela-Argentina e Venezuela-Brasil não foi concluído; possibilidade de escolha por parte da Venezuela no que se refere a adesão aos acordos já negociados com terceiros países (BARBOSA, 2008, p. 20). A

---

[63] Câmara dos Deputados. **Relatório da Submerco.** Subcomissão Especial para tratar das assimetrias do Mercosul em relação aos produtores brasileiros e aos do Bloco Econômico. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1080893&filename=REL+4/2013+CAPADR+%3D%3E+REQ+24/2011+CAPADR>. Acesso em: 18 de maio de 2013.

presença da Venezuela no grupo pode afastar importantes parceiros comerciais da iniciativa pública e privada, assim como dificultar a tomada de decisão no que se refere às medidas econômicas estruturais.

Na esfera ambiental, as nações sul-americanas reconhecem a necessidade de ações conjuntas que assegurem a preservação de seus recursos naturais, assim como a proteção de espécies peculiares à flora e a fauna da região. A introdução do conceito de *sustentabilidade* na agenda mundial direciona os olhares da comunidade internacional para a América do Sul e proporcionalmente, sugere uma articulação entre os países da região no que tange o desenvolvimento de uma rede sustentável. Através de parcerias estratégicas, os países executam exercícios conjuntos que visam à manutenção da biodiversidade local e regulamentação do comércio de espécies nativas. A importância desse arranjo ambiental presente na região é transferida para a arena institucional sob a forma de acordos e tratados, entre os quais pode-se destacar o Acordo Parcial de Cooperação e Intercâmbio de Bens em Defesa e Proteção do Meio Ambiente,[64] que é considerado por alguns estudiosos o primeiro instrumento jurídico de cunho ambiental na esfera institucional (DOMINGUES, 2006).

No âmbito do Mercosul, temos ainda a Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA), cujo objetivo é analisar o ordenamento jurídico dos Estados em matéria de preservação ambiental. Nesse aspecto, os países amazônicos, principalmente o Brasil, exercem um papel de destaque nas negociações relativas ao meio-ambiente em virtude da presença maciça do complexo amazônico em seus territórios e é exatamente nesse ponto que a mobilização das Forças Armadas nacionais deve ser entendida como essencial para a manutenção da segurança regional. Além das iniciativas anteriormente citadas, temos também a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que se configura como

> [...] um instrumento contemporâneo com uma ampla visão sobre a integração sul-americana, na medida em que fortalece a vocação de seus governos de conseguir sinergias com outras nações, organismos multilaterais, produtivos e sociedade civil, na defesa soberana da região e na busca por seu desenvolvimento sustentável (DOMINGUES, 2006, p. 98).

---

[64] Acordo estabelecido em 1992 entre Argentina e Brasil, que prevê o intercâmbio e a utilização de instrumentos para atuar na proteção ao meio ambiente.

A percepção conjunta por parte dos países sul-americanos em relação à necessidade de preservação do bioma singular existente na região intensifica o diálogo intra-regional e permite uma maior articulação estratégica nos campos político e econômico. Essas iniciativas conjuntas apresentam uma tendência de *spill-over* para as demais arenas, contribuindo assim para o adensamento das relações entre os Estados.

Já em relação ao desenvolvimento de uma nova interpretação acerca da realidade social, observa-se uma disfuncionalidade no posicionamento dos Estados sul-americanos nos temas relacionados à política externa, defesa e segurança. Seguindo a lógica apresentada por Onuf (1989) e Kratochwil (1989) no que se refere à construção da realidade social, temos que no âmbito regional essa realidade é formada por meio da articulação entre os canais nas mais diversas esferas, e compreende questões relacionadas ao comércio intra-bloco, soberania, direitos humanos, instituições de escopo regional, dentre outros. A interlocução entre os agentes nessas esferas é imprescindível para a formação de uma comunidade de segurança, assim como o claro estabelecimento de regras e normas que proporcione esse intercâmbio social (ONUF, 1989).

No caso da Unasul, aspectos ideológicos marcados pela emergência de governos populistas, como é o caso da Venezuela e do Brasil, sendo este último em menor escala, esbarram em questões sensíveis discutidas na esfera institucional, e pontuam claramente diferenças em relação às aspirações de cada país na Unasul. A Venezuela lidera um “subgrupo” dentro da organização formado por Equador e Bolívia e tem como principal objetivo disseminar o bolivarianismo na região através da Unasul. Já o Brasil tenta assumir nas negociações o posto de líder regional para se projetar internacionalmente. O caráter pacífico do país combinado aos moldes de política externa gerenciados pelo Executivo e pelo Itamaraty cria as bases fundamentais para que o país se fortaleça nos principais organismos multilaterais e possa angariar um assento permanente no Conselho de Segurança. Enquanto isso, Chile, Colômbia e Peru atuam em consonância com a agenda norte-americana na guerra contra o terror e na defesa de políticas econômicas de cunho neoliberal, com interesse na criação de uma zona de livre comércio (JUNIOR, 2008).

Soma-se a isso que as interpretações difusas no que se refere à linguagem e ao discurso, culminam em um entendimento particular por parte de cada Estado em relação a um determinado tema. A reunião de cúpula da Unasul realizada em 2009

para discutir o acordo militar firmado entre os Estados Unidos e a Colômbia reforça a existência dessas diferentes interpretações. O texto apresentado no final da reunião foi considerado amplo e vago, e apresentou apenas uma referência em relação ao tema discutido, quando citou que "a presença de forças militares estrangeiras não pode [...] ameaçar a soberania e a integridade de qualquer nação sul-americana e em conseqüência a paz e a segurança na região" (UNASUL, 2009). Ao fim da reunião, o presidente peruano Alan García disse que o documento apresentado não tem "pé nem cabeça e não será entendido em nenhum lugar do mundo".[65]

A fragmentação de expectativas entre os países da América do Sul prejudica o desenvolvimento de uma interpretação comum da realidade social e, no caso específico de Brasil e Venezuela, o aprofundamento das relações pró-integração se dá de maneira tortuosa, oscilando entre a cooperação e a competição (FUCCILLE, 2007). Esse movimento ambíguo entre as duas principais lideranças subcontinentais – Brasil e Venezuela – tende a reforçar as diferentes percepções que os Estados têm acerca da realidade, prejudicando assim o processo de integração.

No que diz respeito à identificação conjunta de ameaças externas, pode-se falar em um primeiro momento sobre a ocorrência de disfuncionalidades em virtude da influência norte-americana na América do Sul. A interferência de outros atores na região tende a dificultar a criação de uma *região de segurança* nos termos apresentados por Buzan, Wæver e Wilde (1998), e impede o transbordamento dos problemas de cunho securitário para os países que formam esse complexo de segurança. Nesse aspecto, a agenda securitária da região se torna difusa e abre espaço para a formação de dois complexos securitários antagônicos, sendo um a favor e o outro contra a intervenção estadunidense no subcontinente. Ainda de acordo com Buzan, Wæver e Wilde (1998), essa regionalização dos problemas de segurança deve obedecer aos quesitos geográficos, de forma a atribuir grande relevância a proximidade física entre as unidades. Logo, a presença de qualquer outro ator que não pertença a esse mesmo segmento regional, tende a se configurar como um fator desestabilizador na região.

A geoestratégia securitária sugerida para a região pelos Estados Unidos está sujeita aos movimentos da OEA que, apesar de receber o adjetivo de organização multilateral, ainda se encontra fortemente presa aos interesses estadunidenses

---

[65] GALANTE, Alexandre. **Cúpula expõe divisão na Unasul.** Acesso em 28 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.forte.jor.br/2009/08/29/cupula-expoe-divisao-na-unasul/>.

expostos na agenda de segurança. A identificação de ameaças por parte desse organismo apresenta uma tendência a ignorar em certa medida as particularidades da América do Sul e sugere o fortalecimento de uma estrutura interamericana de defesa multilateral, apresentando como objetos de preocupação o terrorismo, o narcotráfico e os movimentos migratórios entre os países (SENHORAS, 2007).

Por sua vez, os Estados sul-americanos identificam outras ameaças potenciais à segurança regional – miséria, fome, presença de grupos como às FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) e o Sendero Luminoso, dentre outros –, assuntos que já estão definitivamente fora da agenda de *high politics* norte-americana. A interferência dos Estados Unidos se dá por meio da realização de acordos bilaterais, como é o caso do Plano Colômbia, e é marcada pela omissão das reais necessidades do subcontinente em detrimento de temas que fomentem as políticas de cunho hegemônico norte-americano (PAGLIARI, 2005). Senhoras (2007) expõe que

> [...] a superioridade norte-americana tem trazido inúmeras implicações para a agenda geopolítica de segurança da região amazônica e andina, pois os diversos desacordos em segurança e defesa cooperativa entre os países sobre as questões de segurança e defesa servem de pretexto para a negociação bilateral de acordos com os Estados Unidos, esvaziando a multilateralidade de acordos da região (SENHORAS, 2007, p. 8).

A falta de coordenação plena entre as atividades securitárias sul-americanas – tanto na identificação conjunta de ameaças quanto na promoção de políticas de segurança minimamente viáveis – deixa um vácuo que, na maioria das vezes, é preenchido por acordos bilaterais entre os países da região e os Estados Unidos, o que tende a reduzir o papel dos órgãos regionais multilaterais (Unasul e o CDS) criados para solucionar essas demandas.

No que tange a formação de uma comunidade de segurança a partir dos temas elucidados nessa primeira camada, temos que em alguns pontos (como a promoção tecnológica via cooperação técnica multilateral e o reconhecimento mútuo na esfera ambiental) as dinâmicas compartilhadas entre os Estados se convergem a tal ponto que propiciam a formação dessa comunidade. Entretanto, outras dinâmicas intra-regionais em prol da integração ainda se encontram em fase embrionária ou não atingiram um nível satisfatório de convergência de expectativas. No âmbito demográfico, as burocracias inerentes ao processo de livre circulação de pessoas e

mercadorias reforça a vivacidade das fronteiras que separam os Estados, o que prejudica substancialmente a interação entre as unidades estatais. Tal fenômeno pode ser observado também na esfera econômica, onde o principal dispositivo propulsor da integração, o Mercosul, não goza de autonomia e legitimidade suficientes para fazer com que as decisões tomadas sejam respeitadas. As diferentes expectativas dos países no campo econômico revelam que o Mercosul está longe de alcançar seus objetivos no que se refere a formação de um mercado comum sul-americano.

No que tange ao desenvolvimento de uma nova interpretação acerca da realidade social, tem-se que os impedimentos demográficos e econômicos acrescidos das diferentes interpretações relativas à linguagem incidem negativamente na dinâmica integracionista. A relativa discordância entre as nações nos campos citados anteriormente, reforça as disparidades existentes entre elas, e impede que a realidade social seja interpretada de maneira compartilhada e objetiva. Por fim, em relação à identificação de ameaças externas, verifica-se que a influência dos Estados Unidos em alguns dos países que fazem parte da Unasul é o principal fator responsável pelos desajustes relativos à defesa e segurança. Apesar da tentativa de coordenar os esforços no campo securitário, principalmente através da criação do CDS, a interferência da agenda norte-americana ainda incide diretamente nas negociações entre os países.

## 6.2 Segunda Camada

Nessa segunda camada, temos o *poder* e o *conhecimento* como os principais aspectos estruturais que contribuem para a formação de uma comunidade de segurança. O poder se configura como um instrumento material ou discursivo de barganha, utilizado para estimular ou coagir outros Estados a manter uma posição coletiva diante dos demais atores do sistema (FONSECA JR *apud* HOPF, 2004, p. 19). Além de fortalecer o bloco como um todo, essa associação também traz grandes benefícios para os países fracos, tendo em vista que eles gozarão de um nível de segurança que não seriam capazes de manter de forma unilateral. Já a variável *conhecimento* se encontra no eixo relativo às estruturas cognitivas de uma comunidade de segurança, podendo ser entendido como a assimilação de

significados e entendimentos compartilhados pelos países que fazem parte dessa comunidade. Adler e Barnett (1998) enfatizam que “[uma] parte do que constitui e constrange a ação do Estado é o conhecimento, que representa as categorias da ação prática e legitima ações” (ADLER; BARNETT, 1998, p. 40).[66]

Em linhas gerais, pode-se afirmar que os países sul-americanos encontram-se em níveis assimétricos de poder material, principalmente nas esferas econômica e militar. Enquanto países como o Chile (que apresenta o maior contingente militar da região) e o Brasil (que hoje é considerado a 6ª maior economia do mundo) adotaram políticas econômicas neoliberais no período das grandes recessões, outras nações como Paraguai, Bolívia e Venezuela (países que ainda sofrem recorrentemente com os efeitos da instabilidade política e econômica) optaram por rejeitar a proposta de abertura para mercados externos e privatizações. Os reflexos dessas escolhas políticas e econômicas incidem diretamente na capacidade de poder potencial exercido por esses países e podem ser mensurados pelo nível de desenvolvimento alcançado por eles. Nesse sentido, a comunidade de segurança sul-americana representaria para esses Estados fracos uma proteção contra ameaças externas e agregaria uma série de outros benefícios alcançados pela coletividade.

Já em relação ao poder discursivo, identifica-se que nos últimos anos, principalmente após a emergência de Lula a presidência nacional, a região como um todo ganhou uma maior relevância nos principais fóruns multilaterais. Tendo como porta-voz o Brasil e como principais aliados às demais potências emergentes, a América do Sul se posicionou firmemente perante a comunidade internacional, conseguindo em alguns momentos direcionar a agenda em conformidade com seus objetivos. Tal influência pode ser percebida nas discussões realizadas na RIO+20, quando se discutiu um plano de ação global no que se refere a preservação do meio ambiente, e no apoio massivo ao embaixador brasileiro Roberto Azevêdo, nas eleições para presidência da Organização Mundial do Comércio (OMC). Sob essa ótica, as parcerias bi ou multilaterais assim como a cooperação sul-sul se revelam instrumentos de extrema importância no que se refere ao aumento do poder discursivo da região e projeção internacional.

---

[66] [...] part of what constitutes and constrains state action is the knowledge that represents categories of practical action and legitimate activity.

No que tange a assimilação partilhada de entendimentos e valores entre os países, Wendt (1992) elucida que os entendimentos comuns são em larga medida responsáveis por constituir uma estrutura social e, sob esse prisma, a intersubjetividade promove uma interlocução social e ideológica entre as unidades. Logo, identificam-se algumas disfuncionalidades que impedem tal alinhamento, a começar pela Venezuela. Considerada um ponto discrepante no subcontinente, a nação venezuelana enxerga na Unasul e nos demais dispositivos integracionistas da região, uma possibilidade de difundir o bolivarianismo na América do Sul, tendo assim uma visão diferente dos demais Estados em relação à organização. A Unasul foi constituída com o objetivo de uniformizar as políticas de defesa e segurança da região, de forma a otimizar o desempenho conjunto das Forças Armadas nacionais na insurgência de um conflito extra-regional. Para tanto, é imprescindível que os países partilhem de um mesmo conjunto de entendimentos e idéias pré-definidas, que servirão para fixar as suas expectativas para o desenvolvimento de uma comunidade amalgamada ou pluralística de segurança, (DEUTSCH, 1982), o que não se observa no caso em questão.

Além da Venezuela, temos ainda a Colômbia como um possível ator desestabilizador na América do Sul em função do alinhamento com os Estados Unidos, do tráfico de drogas e de armas e da fragilidade política em virtude da presença do ELN (Exército de Libertação Nacional) e das FARC. A defesa incondicional da agenda norte-americana por parte da Colômbia faz com que os interesses dos países-membros, que deveriam ser viabilizados via Unasul, fiquem em segundo plano, reduzindo assim a credibilidade e legitimidade da organização para resolver suas demandas internas. A presença de grupos guerrilheiros e paramilitares aumenta ainda mais a instabilidade do país, que é agravada pela produção ilícita de drogas e entorpecentes. Soma-se a isso que, o conflito profundo de ideologias entre Venezuela e Colômbia se configura como um ponto de fraqueza dentro da Unasul, e pode vir a ser um dos principais motivos para a não formação de uma comunidade de segurança regional (HERZ, 2010).

Paralelamente ao eixo da estrutura, Adler e Barnett (1998) apresentam o eixo de *processos*, que se divide em *transações*, *organizações* e *aprendizagem social*. As *transações* podem ser entendidas como a comunicação entre os atores através de trocas simbólicas, econômicas, materiais, políticas, tecnológicas, entre outras. No caso das *organizações*, temos que essas contribuem diretamente para o

desenvolvimento da confiança mútua entre os Estados através da promoção de um espaço que permita aos atores descobrir preferências em comum. As organizações funcionam como um arranjo de socialização e aprendizado, admitindo uma troca positiva de percepções e entendimentos entre os atores. Por fim, a *aprendizagem social* se desenvolve a partir da reinterpretação da realidade e "[...] representa a capacidade e motivação dos atores sociais em gerenciar, ou ainda transformar a realidade através da mudança em suas crenças acerca do mundo material e social e em suas identidades"[67] (ADLER; BARNETT, 1998, p. 44). De acordo com os autores, o desenvolvimento dessa aprendizagem social é oportunizado pelas transações, que quase sempre ocorrem no escopo das instituições internacionais.

Já é possível perceber, mesmo que de forma embrionária e tardia, um movimento entre os Estados sul-americanos na busca pelo intercâmbio de conhecimento, principalmente nas áreas relativas ao desenvolvimento tecnológico e ambiental, como visto anteriormente. Como descrito no Tratado Constitutivo da Unasul, os países reconhecem que é necessário promover a interação e fortalecer o diálogo entre as partes. Entretanto, apesar de identificada a necessidade de aprofundamento das relações entre os Estados, as transações nas esferas econômicas, políticas e securitária ainda são muito superficiais e não dão as condições suficientes para o estabelecimento de um canal de experiências coletivas e consenso humano.

No âmbito das organizações, o LBDN identifica a Unasul e o CDS como o primeiro esboço no que tange a formação de uma *comunidade de segurança* no sentido apresentado por Deutsch (1982), tendo em vista a motivação e os objetivos dos países-membros que, de acordo com o texto, se convergem a tal ponto que propiciam uma resolução pacífica de controvérsias no campo institucional. Segundo a LBDN,

> Na América do Sul, delineia-se uma clara tendência de cooperação em matéria de defesa. Essa tendência tem sido constantemente reforçada desde a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, especialmente, de seu Conselho de Defesa (CDS). Vê-se surgir na América do Sul uma "comunidade de segurança", motivada pelo fato de os países vizinhos compartilharem experiências históricas comuns, desafios de desenvolvimento semelhantes e regimes democráticos, que facilitam a compreensão recíproca e propiciam uma acomodação pacífica dos diversos interesses nacionais (BRASIL, 2012, p. 29).

---

[67] [...] represents the capacity and motivation of social actors to manage and even transform reality by changing their beliefs of the material and social world and their identities.

A existência de arranjos multilaterais que visem o desenvolvimento mútuo dos países-membros, já é por si só um aspecto propulsor para a integração, tendo em vista que o objetivo desse arranjo é promover um espaço de debate e discussão para o alinhamento das políticas estatais. Porém, é necessário que os Estados se encontrem em um nível mínimo de convergência de expectativas e conhecimentos partilhados, a fim de que a integração seja alcançada. Em alguns momentos, a interpretação de normas, valores e regras comuns por parte dos países-membros da Unasul se apresenta de maneira difusa e proporcionalmente desfragmentada, não atingindo assim o nível necessário para o real estabelecimento de uma comunidade de segurança nesse aspecto.

Pode-se dizer que essa relação superficial entre os Estados encontra o seu cerne em fatores históricos, dentre os quais se destaca o fracasso do pan-americanismo. Caso tivesse obtido algum sucesso, o projeto bolivariano proposto para os países sul-americanos há cerca de 200 anos atrás, poderia ter sido o mais importante dispositivo estimulador da integração regional. As principais razões pelas quais esse esboço integracionista não seguiu adiante foram à interferência externa na economia dos países (que tinham como base o modelo primário exportador), a variedade entre os regimes políticos vigentes na região nesse período e a presença das mais variadas "identidades indígenas, étnicas e raciais" em um mesmo subcontinente, o que prejudicava sobremaneira a comunicação e a articulação conjunta da região (BENJAMIM, 2006).

De acordo com o ministro João Luiz de Barros Pereira Pinto, Chefe da Divisão das Américas do Ministério das Relações Exteriores do Brasil,

> As diferenças culturais e lingüísticas, que existem na América Latina e na América do Sul não se reduzem apenas ao binômio luso-castelhano, mas se ampliam para quase todos os países *hispano-hablantes*. Elas estendem-se às palavras e aos conceitos políticos, econômicos, demográficos, sociais. Tudo isto significa que as diferenças têm uma conotação vivencial, cultural e local, precisando ser postas em evidência e ultrapassadas. Através de uma aproximação cultural, intercâmbios comerciais, produtivos e humanos, conseguir-se-á superá-las e construir uma América do Sul integrada e unida (PINTO, 2006, p.4).

Percebe-se que a interpretação divergente de significados não se restringiu apenas ao idioma, mas alcançou um nível conceitual que dificultou a convergência de expectativas entre os países sul-americanos. A heterogeneidade estrutural entre

os Estados pode ser percebida nas esferas militar, econômica, social e política, e é responsável por acentuar as assimetrias no campo das idéias e significados. Sob esse prisma, o papel do Brasil e da Venezuela é de suma importância no que se refere a um adensamento das relações entre os Estados sul-americanos. Entende-se que, por serem considerados os principais pólos de poder na região, o estímulo propulsor para a integração nos mais diversos níveis deve partir de ambas as nações. Uma ação coordenada entre Brasil e Venezuela nesse sentido, pode agilizar os processos relacionados à integração e otimizar as relações já existentes entre os países sul-americanos.

Sendo assim, temos que o poder relativo, sobretudo o discursivo, que os países sul-americano dispõem, pode ser considerado um aspecto propulsor para a integração, dado que a região tem conseguido importantes avanços na esfera global. Esse crescente aumento do poder dos Estados tende a fortalecer a Unasul enquanto dispositivo de integração, atribuindo assim um aspecto positivo ao eixo das organizações. Paralelamente a esses aspectos, as disfuncionalidades identificadas, principalmente àquelas se referem ao campo das transações e da formação social, podem inviabilizar os esforços no que se refere à formação de uma comunidade securitária na América do Sul, na medida em que dificultam ainda mais o processo de tomada de decisão no âmbito intra-institucional.

## 6.3 Terceira Camada

A terceira e última camada apresentada por Adler e Barnett (1998) é estruturada a partir da concepção de *confiança mútua* e *identidade coletiva*, fatores estes que são originados a partir das premissas apresentadas nas camadas anteriores. Nesse sentido, a confiança se apresenta como imperativo-chave para a promoção de uma identidade coletiva entre os países pertencentes a uma comunidade de segurança, tendo em vista que a confiança é a base para a formação de princípios, normas, valores e regras compartilhadas. Os autores afirmam que "a confiança é um fenômeno social e depende da crença de que o outro ator se comportará de acordo com as expectativas normativas" (ADLER; BARNETT, 1998, p. 46). Os autores pontuam que o nível pleno de confiança mútua é identificado apenas em comunidades com vínculos estritos, já na fase madura de

uma comunidade de segurança. A criação desse sentimento por parte dos Estados em relação aos possíveis membros de uma comunidade de segurança é também incentivada por discussões, acordos, tratados e experiências anteriores à formação desta, funcionando como um mecanismo facilitador para a integração entre as unidades. Atingido esse nível de confiança recíproca, os Estados já se encontram propensos a intensificar as suas interações sociais entre as mais diversas esferas, de forma a finalmente partilhar uma identidade coletiva.

No que se refere a uma concepção de confiança mútua entre os países, temos que esta relação é uma via de mão dupla, e tem como principal expoente a atuação brasileira. A projeção brasileira nos organismos multilaterais em conformidade com a responsabilidade atribuída informalmente ao país de representar os Estados pobres e em desenvolvimento permite que esses países tenham espaço na formação da agenda mundial, gerando uma maior visibilidade para as suas demandas. Transferindo essa discussão para os benefícios alcançados regionalmente, temos que esse movimento transforma o Brasil "em um moderador dos processos da política internacional na região, um ponto de equilíbrio político e uma âncora de estabilidade, com um interesse maior na integração regional" (ZHEBIT, 2006). O desenvolvimento das nações sul-americanas está fortemente correlacionado com a postura brasileira no cenário global, e nesse sentido, a integração se configura como o principal instrumento para a defesa dos interesses sul-americanos na arena internacional.

Em contrapartida, a confiança mútua pode ser prejudicada substancialmente pelo "sub-imperialismo" praticado pelo Brasil, em virtude dessa nova posição ocupada pelo país no sistema internacional. A nação brasileira sempre gozou de prestígio perante a comunidade global em virtude de vários aspectos ligados ao caráter pacífico do país, condução da política externa, mediação de conflitos, abundância de recursos naturais, dentre outros. Logo, as percepções dos países vizinhos apontam o Brasil como um dos únicos Estados que apresentam as condições necessárias para emergir como potência na América do Sul, o que é percebido também como uma ameaça futura à soberania dos demais países, caso o Brasil assuma uma postura imperial-expansionista. Além disso, esse movimento já "provocou reações dos países vizinhos no sentido de reivindicar maior acesso à distribuição de riquezas, particularmente no campo energético", como exemplificado na crise do gás entre Brasil e Bolívia no ano de 2006 em função da estatização das

reservas de hidrocarbonetos no território boliviano (BORBA, 2006, p. 7). Ainda existe um questionamento dos países sul-americanos em relação à liderança natural exercida pelo Brasil e, tratando-se do desenvolvimento de uma comunidade de segurança, essa recusa parcial impede que a confiança entre os países se estabeleça de maneira plena.

Ainda no campo da confiança mútua, temos que os acontecimentos dos últimos anos apontam que as divergências na região ainda não estão totalmente solucionadas. Em 2009, tensões relativas à assinatura do acordo militar colombiano com os Estados Unidos suscitaram críticas por parte dos países sul-americanos e a revolta da Venezuela, que acusou a Colômbia de estar em conformidade com a potência estadunidense em um plano de ataque militar. No mesmo ano, o Peru acusou o Chile de espionagem e armamentismo; após trocarem insultos, o Chile rejeitou a intervenção da Unasul para solucionar o problema, alegando que esta era uma questão “estritamente bilateral”.[68]

Pontua-se que, diferente dos demais países da América do Sul, as percepções venezuelanas em relação aos elementos que compõem a política de segurança nacional seguem um padrão peculiar, a começar pelo caráter socialista apresentado pela Força Armada Nacional Bolivariana. Seguindo fielmente as diretrizes propostas por Bolívar, a participação da sociedade civil na emergência de um conflito armado está prevista no Artigo 326 da Constituição de 1999, onde lê-se que “A segurança da nação se fundamenta na co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil [...]”. Para o cumprimento do referido artigo, temos a criação da Milícia Nacional Bolivariana como quinto elemento das Forças Armadas, cujo objetivo é adensar a união entre civis e militares. Sánchez (2009) aponta que a presença desse arranjo no setor militar pode desestabilizar e desprofissionalizar as Forças regulares, tendo em vista que os interesses do comandante – nesse caso o próprio presidente – seriam reproduzidos no campo securitário de forma a colaborar com a difusão da doutrina bolivariana em detrimento de outras questões. Esse é claramente um dos principais motivos pelos quais os países da Unasul se mostram cautelosos em relação a presença da Venezuela no bloco.

[68] O Estado de São Paulo. Tensão ameaça novo encontro da Unasul. Acesso em: 15 de outubro de 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,tensao-ameaca-novo-encontro-da-unasul,471169,0.htm>.

No que tange a formação de uma identidade coletiva, temos como primeiro limite a ser identificado a delimitação arbitrária das fronteiras, que além de ter rompido com vínculos naturais, segregou e excluiu diversas tribos indígenas. Os problemas decorrentes dessa quebra entre as tribos indígenas se concentram principalmente na arena social, e prejudica o auto-reconhecimento desses povos como parte de um Estado soberano. No caso do Brasil, isso se comprova pelo pedido de emancipação política de várias tribos localizadas ao norte do país, mais precisamente na fronteira com a Venezuela, o que futuramente pode vir a se tornar uma ameaça à integridade do território nacional. O não reconhecimento dos povos indígenas como parte de um todo integrado as demais esferas sociais constitui uma ameaça à integração na medida em que pode vir a transbordar para o escopo regional, suscitando assim uma onda de movimentos separatistas na região. De acordo com Pinto (2006), a valorização exacerbada do nacionalismo, as constantes manifestações de racismo e a existência de preconceitos entre os Estados, que podem ser percebidos pelo desprestígio em relação a produtos oriundos de alguns países, como o Paraguai, também dificultam a formação de uma identidade coletiva.

Além disso, reconhece-se como empecilho a formação de uma identidade coletiva o baixo grau de pertencimento à região por parte de seus habitantes. Os povos sul-americanos são fortemente influenciados pela cultura norte-americana e européia no modo de vestir, alimentar e até mesmo de se expressar, o que acaba por dificultar a criação de uma identidade sul-americana compartilhada. A presença de outros fragmentos culturais impede que os povos se auto-percebam como parte de um mesmo núcleo, o que faz com que os Estados não ultrapassem as barreiras do nacional.

Pontua-se também que as assimetrias relativas ao cunho ideológico sob o qual cada país se encontra, dificultam a formação de uma identidade partilhada. A forte presença do bolivarianismo em três dos países pertencentes à Unasul, combinada com alguns aspectos estruturais de cunho liberal nos demais Estados da organização, impede que os países atuem em conformidade com um padrão pré-definido. Ao adotarem ideologias distintas, os países acabam por acentuar ainda mais as discrepâncias existentes entre eles, tornando reconhecimento mútuo uma tarefa ainda mais difícil.

Apesar dos países reconhecerem "a importância de uma articulação crescente das iniciativas de integração existentes (MERCOSUL, CAN, UNASUL e

ALBA-TCP[69]), por sua complementaridade, tendo em vista as distintas realidades e ritmos próprios de cada país” [70], as questões levadas à Unasul ainda estão longe de serem equacionadas em termos de uma identidade coletiva. Segundo Onuf (1989) e Kratochwil (1989), essa diversificação no campo conceitual impede a criação de regras e proporcionalmente inviabilizam a construção de uma realidade social compartilhada pelos atores. Segundo Lima (2010, p. 415),

> Fatores históricos e trajetórias paralelas das instituições diplomática e militar [sul-americanas] contribuíram para uma baixa articulação entre os dois campos, a qual ficou ao sabor de eventuais sintonias políticas entre as duas burocracias, uma vez que não se institucionalizaram mecanismos formais de coordenação e articulação.

Logo, observa-se que por hora, tanto o desenvolvimento da confiança mútua quanto a formação de uma identidade coletiva são apenas objetivos, e não ações concretas que podem dar as bases para a formação de uma comunidade de segurança. Apesar de reconhecerem a necessidade de adensamento das relações e uniformização das políticas nacionais, em alguns campos os Estados ainda pensam e se comportam de maneira unilateral, não permitindo assim que as relações entre eles sejam aprofundadas. Em virtude de alguns descompassos, como os exemplificados anteriormente, a confiança mútua se encontra abalada e existem incertezas no que se refere às ações e decisões futuras dos países vizinhos. Sendo assim, a formação de uma comunidade de segurança de acordo com o modelo apresentado por Adler e Barnett (1998) seria impedida pelos pontos elucidados na terceira camada.

[69] A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América é uma plataforma de cooperação internacional de cunho esquerdista, que visa a integração entre os países da América Latina e Caribe.

[70] Resoluções do III Congresso do Partido dos Trabalhadores, p. 139.

## 7. CONCLUSÃO

O estudo realizado constatou que, considerando-se as percepções do Brasil e da Venezuela nos diversos campos analisados, a formação de uma comunidade de segurança na América dos Sul ainda não é possível. É de extrema importância pontuar que os esforços no que se refere à promoção da integração regional têm tido um avanço considerável, sobretudo após a criação da Unasul em 2008. A organização tem funcionado como um espaço aberto para discussões e debates nas mais distintas arenas, dando reais condições para o intercâmbio de conhecimento e experiência entre os Estados. Nesse sentido, destacam-se a própria existência de um arranjo institucional que vise à promoção da integração regional, assim como a existência de acordos bi e multilaterais de cooperação técnica, o reconhecimento mútuo na esfera ambiental, o aumento da participação da região em fóruns multilaterais em virtude de um poder discursivo sul-americano e a projeção internacional da região sul-americana como um todo integrado.

Entretanto, foram identificados uma série de outros fatores que prejudicam as iniciativas citadas acima, dificultando ainda mais o processo de formação de uma comunidade de segurança. O principal dispositivo propulsor da integração – a Unasul – ainda não desenvolveu uma supranacionalidade institucional compatível com aquelas identificadas em uma comunidade de segurança, o que acaba por enfraquecer as iniciativas pró-integração anteriormente citadas. Em um primeiro momento, pode-se pontuar como principal limite à integração as diferentes abordagens ideológicas defendidas pelos Estados sul-americanos. As diferentes percepções dos países impedem que os laços entre eles sejam aprofundados, a começar pelo Brasil e Venezuela.

A defesa incondicional do bolivarianismo por parte da Venezuela, Bolívia e o Equador (sendo estes dois últimos em menor escala), se configura como a base para a condução da política doméstica e externa desses países, o que acaba por dificultar a convergência de expectativas entre os demais Estados da Unasul. Soma-se a isso a postura inflexível venezuelana no que se refere ao imperialismo praticado pelos Estados Unidos e pelas demais potências européias, estabelecendo assim um constante foco de tensão no continente. Esse descompasso identificado entre os EUA e a Venezuela intimida investimentos oriundos do setor privado e prejudica a relação da Venezuela com outros países-membros da Unasul que são aliados dos

Estados Unidos, como o Chile e a Colômbia. A postura radical venezuelana impede que o país estabeleça relações de confiança com os demais membros da organização, uma vez que há um sentimento de desconfiança e incerteza em relação às aspirações da Venezuela no subcontinente. Logo, identifica-se a Venezuela como um ponto discrepante na América do Sul que, em determinadas situações, pode se configurar como um agente desestabilizador no processo integracionista.

Já o Brasil adota uma postura diferente da Venezuela, principalmente no que se refere à condução da política externa e da política econômica. O Brasil possui um histórico de relações amistosas com seus vizinhos e demais potências mundiais, o que proporcionou ao país um status de prestígio no cenário internacional. Atualmente, observa-se que o país tem angariado de forma mais veemente uma posição de maior destaque no contexto global e, para isso, o exercício de uma liderança regional é de suma importância. Nesse aspecto, verifica-se que além de ser uma condição necessária para se gerar a paz e o desenvolvimento coletivo, a integração é também para o Brasil um instrumento de projeção e barganha internacional, que oferece as bases necessárias para que o país se consolide como uma potência regional. Contudo, ainda existe um descompasso entre as aspirações brasileiras e as percepções dos demais países-membros da Unasul no que tange essa liderança regional exercida pelo país. Os países sul-americanos não apresentam uma pré-disposição natural para agir em conformidade com a agenda brasileira, podendo algumas vezes ignorar as ações pró-cooperação em detrimento de outros temas ligados a soberania do Estado. É necessário ressaltar que o Brasil não é o único Estado da região que apresenta condições de gozar do status de potência regional; apesar das diversas disfuncionalidades identificadas ao longo do trabalho, a Venezuela também exerce (a sua maneira) um tipo de liderança no subcontinente e possui características estruturais que permitiriam uma disputa equilibrada com o Brasil para a ocupação desse status.

Apesar de se complementarem em alguns aspectos, o descompasso entre Brasil e Venezuela se transfere para a arena institucional e, combinado com outros aspectos intrínsecos à Unasul, dificulta ainda mais o complexo processo de tomada de decisão. Os Estados ainda não possuem vínculos profundos entre si e deixam em segundo plano os objetivos da organização em detrimento de seus interesses nacionais. Para além dos limites entre Brasil e Venezuela, considerados aqui como

os dois principais pólos de poder na região, outros fatores incidem negativamente na formação de uma comunidade de segurança regional:

a) a dinâmica migratória entre os Estados não permite o livre fluxo de mercadorias e pessoas, o que acaba por intensificar as noções de fronteira nacional e dificultar a criação de um sentimento de pertencimento mútuo à região;

b) o principal arranjo de integração no âmbito econômico – o Mercosul – não possui regras coercitivas que obriguem seus membros a acatar as decisões estabelecidas. Além disso, a organização não atingiu as condições necessárias para alcançar seu principal objetivo, ou seja, se tornar um mercado comum em termos de eliminação de barreiras, adoção de uma tarifa externa comum, livre circulação de serviços, mão-de-obra e capital, e políticas macroeconômicas convergentes;

c) a fragmentação de expectativas no campo securitário faz com que a região apresente 3 estruturas securitárias em torno da agenda norte-americana: a primeira estrutura é anti-estadunidense, fortemente marcada por tendências esquerdistas (Bolívia, Equador e Venezuela); a segunda estrutura atualmente apresenta uma disposição de centro-esquerda em função da emergência de partidos de linha esquerdista e governos populistas (Argentina, Brasil, Uruguai); já a terceira estrutura apresenta fortes traços de políticas neoliberais e posicionamento consonante com a agenda norte-americana (Colômbia, Peru e Chile). Essa fragmentação de expectativas acaba por impedir que os países identifiquem ameaças externas comuns;

d) os níveis assimétricos de poder material entre os países na esfera econômica e militar dificultam a elaboração de diretrizes comuns que contemplem as unidades soberanas de igual forma, tendo em vista que cada um dos Estados dispõe de *capabilities* singulares para operar dentro de um mesmo organismo regional;

e) pré-disposição precária no campo das transações que, além de serem superficiais, não se configuram como instrumento para a coordenação de expectativas. Os Estados sul-americanos se divergem no campo das idéias, da linguagem e da interpretação, o que acaba por dificultar o adensamento das relações no sentido de um reconhecimento sul-americano mútuo;

f) no campo da confiança mútua, tem-se que esta ainda não se estabeleceu de maneira plena, dado que ainda existem conflitos entre os países do bloco. Além dos Estados não gozarem de relações totalmente amistosas, nem sempre os países recorrem à Unasul para a resolução pacífica de controvérsias.

g) em função dos limites citados acima, o fortalecimento da identidade sul-americana é prejudicado, tendo em vista o baixo grau de percepções comuns partilhadas entre os Estados. O descompasso entre os diversos segmentos culturais dos países combinado com a incapacidade de se adensar as relações (principalmente nos campos político e social) em virtude de posicionamentos ideológicos distintos, impede a formação de uma identidade coletiva sul-americana.

Sob esse prisma, conclui-se que os limites identificados entre Brasil e Venezuela impediriam que uma comunidade de segurança fosse formada na América do Sul. Cabe ressaltar que esta conclusão é valida apenas para uma análise entre Brasil e Venezuela, tendo em vista que outras disfuncionalidades entre os demais membros da organização não foram aqui abordadas.

## REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. **O Construtivismo no estudo das Relações Internacionais.** Lua Nova, v. 47, p. 201-246, 1999.

_____, Emanuel. **Seizing the middle ground:** Constructivism in world politics. European Journal of International Relations, London, v. 3 n. 3, 1997.

_____, Emanuel; BARNETT, Michael. **Security communities.** Cambridge: Cambridge University, 1998.

AGENCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **O Brasil e a cooperação técnica.** Disponível em: <http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/OBrasileaCooperacao>. Acesso em: 03 de abril de 2013.

_____. **Venezuela.** Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/Venezuela>. Acesso em: 03 de abril de 2013.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A Estratégia Nacional de Defesa e a UNASUL:** afinidades pouco eletivas. Paper apresentado no IV ENABED, Seção temática 5: A Comunidade Sul-Americana na Área dos Estudos Estratégicos. Shanghai, 10 de Junho de 2010. Disponível em: <http://www.abed-defesa.org/page4/page9/page2/page7/files/pauloalmeida.pdf>. Acesso em: 27 de Outubro de 2011.

ARCE, Anatólio Medeiros; SILVA, Marcos Antonio. **O petróleo e a democracia na política externa da Venezuela:** a difícil conciliação entre ruptura e continuísmo na era Chávez. Videre, Dourados, ano 3, n. 5, p. 63-84, jan./jun. 2011.

ARELLANO, Félix G. **O Brasil e a Venezuela:** uma relação perigosa?. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-9_1.pdf>. Acesso em: 12 de novembro de 2012.

**AS INSTITUIÇÕES brasileiras da Era Vargas.** / Organizadora Maria Celina D'Araujo. Rio de Janeiro: Ed. UERJ: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. 212p. Disponível em: <cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/108.pdf >. Acesso em 04 de Junho de 2012.

AVILA, Carlos Federico Domínguez. **O Brasil diante da dinâmica migratória intra-regional vigente na América Latina e Caribe:** tendências, perspectivas e oportunidades em uma nova era. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 50, n. 2, 118-128, 2007.

ÁVILA, Rafael Oliveira de. **Estratégia como ciência:** a discussão acerca das competências disciplinares no campo da Segurança Internacional. Disponível em: < http://educaleaks.dominiotemporario.com/doc/Competencias_Disciplinares_no_Campo_de_Seguranca_Internacional.pdf>. Acesso em: 12 de Agosto de 2011.

_____. **Notas de aula.** Aulas ministradas durante o 2º semestre de 2011 no Curso de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

BANDEIRA, Moniz. **As relações perigosas:** Brasil - Estados Unidos (de Collor à Lula, 1990 - 2004). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2004.

BARBOSA, Rubens. A política externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse Nacional**, abril/ junho 2008. Disponível em: < http://www.rbarbosaconsult.com.br/publicacoes/Cartao_Assinante/Pol%C3%ADtica_Externa_Brasil4.pdf >. Acesso em: 02 de julho de 2012.

BENJAMIM, César. Desafios da integração sul-americana. In: Desafios às Ciências Humanas e Sociais, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...**.Rio de Janeiro, UFRJ, 2006. p. 10-11.

BORBA, Jason. Desafios da integração sul-americana. In: Desafios às Ciências Humanas e Sociais, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...**.Rio de Janeiro, UFRJ, 2006. p. 6-7.

BRASIL. Ministério da Defesa (2008). **Estratégia Nacional de Defesa.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2012.

_____. Ministério da Defesa (2012). **Livro Branco de Defesa Nacional.** Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 22 de abril de 2012.

_____. Ministério da Defesa (2005). **Política de Defesa Nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 20 de abril de 2012.

_____. Presidente (2003 : Lula) **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.** Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

BRASÍLIA. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Governança global e integração da América do Sul.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina:** consenso de Washington ou crise fiscal?. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 21, n. 1, abr. 1991.

BRUM, A. J. **O Brasil no FMI.** Petrópolis: Vozes, 1984.

BUZAN, Berry; WÆVER, Ole. **Regions and powers:** the structure of international security. Cambridge-UK, Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Berry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. Security: **A new framework for analysis.** London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CABRAL, Ricardo Pereira. Complexo Regional de Segurança: a busca de um modelo para a América do Sul. In: XIV ENCONTRO REGIONAL DA ANPUH-RIO: MEMÓRIA E PATRIMÔNIO, 2010, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: Associação Nacional de História, 2010.

**CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO.** Ano 1, n. 1. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006. 280 p.

CARDOSO, Cauê Mendonça; CARMO, Corival Alves do. **Segurança regional na América do Sul:** a difusão da ideologia bolivariana. Anuário da produção de iniciação científica discente. Vol. XI, n. 12, 2008.

CASTANHEIRO, Paulo Volpini. **“Livro Branco” de Defesa Nacional:** uma necessidade?. 2011. 64f. Monografia (Conclusão do curso) – Escola Superior de Guerra, Escola de Altos Estudos de Política e Estratégia, Rio de Janeiro.

CEPIK, Marco. **Segurança na América do Sul:** traços estruturais e dinâmica conjuntural. Análise de Conjuntura OPSA, n. 9, 2005.

CERVO, Amado. **Inserção internacional:** formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

CHECKEL, J. T. **The Constructivism turn in International Relations Theory.** World Politics, Washington D.C., v. 50, n. 2, 1998.

COLMENARES, Isabel Rodríguez; HENRÍQUEZ, Haydée Ochoa. **Las fuerzas armadas en la política social de Venezuela.** Política y Cultura, n. 20, p. 117-135, out. 2003.

CORBISIER, Roland. **Formação e problema da cultura brasileira.** Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1958.

COSTA, Diego. **O drama dos brasiguaios.** Revista Dinheiro Rural, Edição 89, mar/2012. Disponível em: <http://revistadinheirorural.terra.com.br/secao/agroeconomia/o-drama-dos-brasiguaios>. Acesso em: 03 de maio de 2013.

MALLMANN, Maria Izabel. Política e integração na América do Sul. In: **DEBATES pertinentes:** para entender a sociedade contemporânea [recurso eletrônico] / Organizador Hermílio Santos. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. v. 1. Disponível em: < http://www.pucrs.br/edipucrs/debatespertinentes1.pdf>. Acesso em: 11 de Maio de 2012.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Análise das Relações Internacionais.** 2ª Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

_____. **Security communities.** *In*: ROSENAU, James N. International Politics and Foreign Policy. New York: Free Press, 1961.

_____, Karl Wolfgang; BURREL, Sidney A.; KANN, Robert A.; LEE JR, Maurice; LICHTERMAN, Martin; LINDGREN, Raymond E.; LOEWENHEIM, Francis L.; WAGENEN, Richard W. Van. **Political Community and the North Atlantic area.** International organization in the light of historical experience. Princeton: Princeton University, 1957.

DOMINGUES, Leyza Ferreira. Influência do meio ambiente na integração sul-americana: a consolidação de uma nova vertente da integração. Brasília: **Revista Jurídica**, v. 7, n. 7, p. 92-102, fev/mar, 2006.

DREGER, Fabrício Brugali. **Integração na América do Sul:** A Unasul e o Conselho de Defesa Sul-Americano. 2009. 102f. Monografia (Conclusão do curso) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Relações Internacionais, Porto Alegre.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2000.

FLEMES, Daniel. **Notas teóricas sobre a formação de uma Comunidade de Segurança entre a Argentina, o Brasil e o Chile.** Curitiba: Rev. Sociol. Polít, nº 24, 2005. 217-231p.

FONSECA JR, Gelson. **A legitimidade e outras questões internacionais.** 2ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FRANKLIN, Cleber Batalha. **Segurança e defesa na Amazônia e as relações entre o Brasil e a Venezuela (1985 – 2006).** 2012. 229f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Brasil e Venezuela no tabuleiro geopolítico:** cooperação e competição no subcontinente, 2007. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/Integra/Fuccille%2023-08-07.pdf>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2013.

GALVÃO, Thiago Gehre. **Uma história de parceria:** as relações entre Brasil e Venezuela (1810 – 2012). Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

GAMA, Marcos Vinicius Pinta. O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 346-370.

GELLNER, Ernest. **Nações e nacionalismo.** Lisboa: Gradativa, 1993.

HERZ. Monica. Segurança internacional na América do Sul. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 331-343.

JACKSON, Robert H; SØRENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais:** teorias e abordagens. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

JUNIOR, Wilson Tadashi Muraki. Unasul: ‘uma América do Sul mexerá com o tabuleiro do poder no mundo’. Será?. **Meridiano 47**, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, n. 95, junho 2008.

KATZENSTEIN, P.J. **The culture of national security:** norms and identity in world politics. New York, Columbia University, 1996.

KEOHANE, Robert O. **International institutions and state power:** essays in International Relations Theory. Boulder: Westview, 1989

KEOHANE, Robert O; & NYE, Joseph S. **Power and interdependence.** New York: Longman, 2001.

KLOTZ, A. **Norms in Internacional Relations:** the struggle against Apartheid. Ithaca: Cornell University, 1995.

KRATOCHWIL, F. V. **Rules, norms, and decisions:** on the conditions of practical and legal reasoning in International Relations and domestic affairs. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

LEO, Sérgio. **Venezuela, perdedor na reunião da Unasul.** Disponível em: <http://www.forte.jor.br/tag/unasul/ >. Acesso em: 14 de Outubro de 2011.

LESSA, Antonio Carlos. **Há cinqüenta anos a Operação Pan-Americana.** Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, v.51, n.2, julho/dezembro. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292008000200001&script=sci _arttext>. Acesso em: 03 de Março de 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 401-418.

MARTINI, Fernando de. **Tensão ameaça novo encontro da Unasul.** Disponível em: < http://www.forte.jor.br/tag/unasul/ >. Acesso em: 14 de Outubro de 2011.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. **Relações Internacionais:** cultura e poder. Brasília: IBRI, 2002.

MATEOS, Simone Biehler. **Cooperação Internacional:** ajuda ao próximo e ao distante. 13/06/2011. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2491:catid=28&Itemid=23 >. Acesso em: 17 de maio de 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O manifesto comunista.** 4. ed. Rio de Janeiro: Ched, 1982.

MELLO, Wallace da Silva. **Cooperação de defesa do Brasil e da Argentina nas décadas de 1980, 1990 e 2000.** Disponível em

<http://www.academia.edu/1963959/Cooperacao_de_Defesa_do_Brasil_e_da_Argentina_nos_ultimos_30_anos_-_um_breve_balanco>. Acesso em: 06 de março de 2013.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, 18 de Dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>. Acesso em: 26 de Setembro de 2011.

MONTEIRO, L. V. **A política externa venezuelana no século XXI:** novos olhares, antigas amarras e a integração sul-americana como a principal saída para o desenvolvimento. In: Carmo, C. A. Prêmio América do Sul 2007: Venezuela: mudanças & perspectivas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

MONTENEGRO, Bruno Márcio Patrício. **A "Comunidade de defesa sul-americana":** uma abordagem construtivista. In: I SIMPÓSIO DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA UERJ, 19, 2011, Rio de Janeiro-RJ. Anais... Rio de Janeiro: Programa de pós-graduação em Relações Internacionais, 2011. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/form/Bruno_Marcio.pdf>. Acesso em: 22 de Novembro de 2012.

MURMEL, Nicholle. **Câmara recebe decreto que aprova Política, Estratégia Nacional e Livro Branco de Defesa.** Disponível em: < http://www.forte.jor.br/tag/livro-branco-de-defesa-nacional/>. Acesso em: 28 de março de 2013.

NAFALSKI, Guilherme Pedroso Nascimento. **Unasul:** uma perspectiva de política de integração sul-americana. 2010. 109f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, São Paulo.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teorias da Relações Internacionais:** correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Andréa Benetti Carvalho de. **Plano de ação 2009 do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL:** um balanço por Andréa Benetti Carvalho de Oliveira, 2010. Disponível em: < http://mundorama.net/2010/04/13/plano-de-acao-2009-do-conselho-de-defesa-sul-americano-cds-da-unasul-um-balanco-por-andrea-benetti-carvalho-de-oliveira/>. Acesso em: 03 de Março de 2013.

OLIVEIRA, Renata Peixoto. **Política externa do governo Chávez: seus principais fundamentos e objetivos.** Trabalho apresentado no Seminário de Pós-graduação em Política Externa promovido pela Associação Brasileira de Relações Internacionais, realizado em 12 e 13 de julho de 2012, em Brasília.

ONUF, Nicholas Greenwood. **The republican legacy in international thought.** Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. **World of our making:** rules and rule in Social Theory and International Relations. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1989.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **Segurança regional e política externa brasileira:** as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006. 2009. 281f. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília.

PARADISO, José et al. **Política externa na América do Sul.** São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000. 160p.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Resoluções de Encontros e Congressos.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1998.

PINTO, João Luiz de Barros Pereira Pinto. Desafios da integração sul-americana. In: Desafios às Ciências Humanas e Sociais, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...**.Rio de Janeiro, UFRJ, 2006. p. 3-4.

POGGIO, Guilherme. **Países sul-americanos compartilham gastos militares pela 1ª vez.** Disponível em: <http://www.forte.jor.br/tag/unasul/>. Acesso em: 20 de Maio de 2012.

**PRINCIPAIS Forças Armadas do mundo.** Military Power, 2011. Disponível em <http://www.militarypower.com.br/mundo.htm>. Acesso em 26 de março de 2013.

RIBEIRO, Darcy. **Configurações histórico-culturais dos povos americanos.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A, 1975.

RUIZ-DANA, Alejandra; GOLDSCHAGG, Peter; CLARO, Edmundo; BLANCO, Hernán. **Regional integration, trade and conflict in Latin America.** Canada: International Institute for Sustainable Development (IISD), 2007. 48 p.

RUIZ, José Briceño; SARAIVA, Miriam Gomes. **Argentina, Brasil e Venezuela:** as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. Brasília: Revista Brasileira de Política Internacional, v. 52, n. 1. 2009. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a08.pdf>. Acesso em: 06 de Fevereiro de 2013.

SALOMÃO, Luiz Alfredo. Vulnerabilidades do atual desenvolvimento brasileiro: esboço de diagnóstico e de indicação de políticas de superação. In: JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W.; ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional:** perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, p. 387-400.

SÁNCHEZ, L. **La Milicia Nacional Bolivariana frente al estamento militar profesional.** Centro de Estudios de Política Proyectiva, mar/abr, 2009.

SANTAELLA, Carla. **Chávez ameaça cortar fornecimento de petróleo da Venezuela para os EUA.** Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,chavez-ameaca-cortar-fornecimento-

de-petroleo-da-venezuela-para-os-eua,586005,0.htm>. Acesso em: 07 de Abril de 2013.

SENHORAS, Elói Martins. **Inflexões geopolíticas e a nova agenda brasileira de policymaking em segurança e defesa na América do Sul.** Selected Works, fevereiro 20007. Disponível em: <http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=eloi&sei-redir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.com.br%2Furl%3Fsa%3Dt%26rct%3Dj%26q%3Dinflex%25C3%25B5es%2520geopol%25C3%25ADticas%2520e%2520a%2520nova%2520agenda%2520brasileira%2520de%2520policymaking%2520em%2520seguran%25C3%25A7a%2520e%2520defesa%2520na%2520am%25C3%25A9rica%2520do%2520sul%26source%3Dweb%26cd%3D2%26ved%3D0CDMQFjAB%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fworks.bepress.com%252Fcgi%252Fviewcontent.cgi%253Farticle%253D1042%2526context%253Deloi%26ei%3D-giAUd65HoTc8wT704GgBg%26usg%3DAFQjCNFf5e-eLkTlYGz2rg_xTVhm-tMnCw#search=%22inflex%C3%B5es%20geopol%C3%ADticas%20e%20nova%20agenda%20brasileira%20de%20policymaking%20em%20seguran%C3%A7a%20e%20defesa%20na%20am%C3%A9rica%20do%20sul%22>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **A política externa do Brasil.** Brasília, IPRI/ Funag, 2003.

UNASUL. **Declaração do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).** Georgetown, 26 de Novembro de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/declaracao-da-cupula-de-georgetown-em-portugues>. Acesso em: 22 de Outubro de 2011.

_____. **Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL Sobre Compromisso com a Democracia.** Georgetown, 26 de Novembro de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/protocolo-adicional-ao-tratado-constitutivo-da-unasul-sobre-compromisso-com-a-democracia>. Acesso em: 22 de Outubro de 2011.

_____. **Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL.** San Carlos de Bariloche, 28 de Agosto de 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracaoregional/Unasul/bariloche>. Acesso em: 22 de Outubro de 2011.

_____. **Tratado Constitutivo da UNASUL.** Brasília, 23 de Maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>. Acesso em: 22 de Outubro de 2011.

VAZ, Viviane**. Brasil tenta reaproximar Venezuela e Colômbia e acaba no centro do confronto que levou Bogotá a boicotar reunião do Conselho de Defesa da Unasul.** Disponível em: <http://www.forte.jor.br/tag/unasul/>. Acesso em: 20 de Maio de 2012.

VELOSO, Mariza. **O Poder da cultura na integração sul-americana.** Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2008. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/Le%20Monde%20-%20%20Mariza%20Veloso.pdf>. Acesso em: 27 de Outubro de 2011.

VENEZUELA. **Asamblea Nacional Constituyente** (Constitución 1999). Disponível em: <http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>. Acesso em 13 de Novembro de 2012.

_____. **El nuevo mapa estratégico 2004.** (fragmento). Disponível em :< http://infovenezuela.org/democracy/attachments-spanish/T5%20ST06a%20N4%20Objetivo%207_nueva_etapa_17_nov_02.pdf>. Acesso em: 03 de março de 2013.

_____. LONFAN (2005). **Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional:** promulgada em 6 de setembro de 2005. Disponível em: <http://www.leyesvenezolanas.com/lofan2005.htm>. Acesso em: 12 de março de 2013.

_____. **Concepto estratégico militar de la Fuerza Armada Nacional.** 2005. Disponível em: < http://www.urru.org/papers/2005_varios/Ministerio_Defensa_concepto_estrategico_militar.pdf >. Acesso em: 10 de abril de 2013.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, jul/dez 2007, p. 273-335.

VILLA, Miguel; PIZARRO, Jorge Martínez. Tendencias y patrones de la migración internacional en América Latina y el Caribe. CEPAL: **La migración internacional y el desarrollo en las Américas.** Nações Unidas, Santiago de Chile, 2001, p. 21-60.

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das Relações Internacionais.** Lisboa: Gradiva, 2002.

WENDT, Alexander. **Anarchy is what States make of it:** the social construction of power politics. Internacional Organization, Washington D.C, v. 46, nº 2, 1992.

WENDT, Alexander. **Collective identity formation and the international State.** The American Political Science Review, vol. 88, nº 2, 1994.

ZHEBIT, Alexander. Desafios às Ciências Humanas e Sociais, 2006, Rio de Janeiro. **Anais...**.Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.